Olof Petersson

Maktens nätverk

Carlssons

Maktens nätverk

MAKTUTREDNINGENS PUBLIKATIONER

Utredningen om maktfördelning och demokrati i Sverige tillsattes efter beslut av regeringen den 27 juni 1985 (kommittédirektiv 1985:36). Utredningen arbetar under vetenskaplig självständighet. Till utredningen har knutits ett antal forskningsprojekt, vilkas resultat redovisas successivt. Utredningsarbetet skall i huvudsak vara avslutat före halvårsskiftet 1990. Utredningens slutrapport utges i SOU-serien.

Maktutredningens forskningsresultat publiceras i en serie böcker utgivna av Carlsson Bokförlag. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är bokens författare ensam ansvarig för innehållet.

Olof Petersson
Ordförande

Yvonne Hirdman *Inga Persson-Tanimura*

Johan P. Olsen

Tidigare har utgivits:

Olof Petersson, red.: Maktbegreppet.
Olof Petersson: Metaforernas makt.
Barbara Czarniawska-Joerges: Att handla med ord.
Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg: Medborgarnas makt.
Yvonne Hirdman, red.: Maktens former.

OLOF PETERSSON

Maktens nätverk

En undersökning av regeringskansliets kontakter

Carlssons

Carlsson Bokförlag
Stora Nygatan 40-42, 111 27 Stockholm
08-11 05 12 el. 11 23 49

Omslag Arne Öström, Ateljén
Tryck Schmidts Boktryckeri, Helsingborg 1989
ISBN 91 7798 259 2

Innehåll

Förord

När man talar om ett lands styrelseskick menar man egentligen två olika saker. Dels leds tanken till de principer som ligger till grund för rikets styrelse, till den formella författningens regelverk. Dels avser man hur beslutsprocess och maktstruktur ser ut i praktiken.

Klyftan mellan den skrivna och den verkliga konstitutionen upphör aldrig att fascinera den statsvetenskapliga forskningen. Man kan se maktutredningen som ett bidrag till försöken att tolka det faktiska styrelsesättet i dagens Sverige.

Demokratins funktionssätt handlar om samspelet mellan medborgare och institutioner. Maktutredningens olika delundersökningar studerar detta samspel både "nerifrån" och "uppifrån". I boken *Medborgarnas makt* skildras några stora institutioner i ett medborgarperspektiv. Men det pågår också studier av de centrala beslutsfattarna. Den svenska maktelitens rekrytering och struktur är föremål för särskilda undersökningar inom maktutredningens ram; bl.a. kartläggs maktstrukturen i det privata näringslivet. I denna bok presenteras data om en speciell, men inte helt betydelselös, del av Sveriges ledarskikt. Boken handlar om det organ som i regeringsformen tilldelats rollen att styra riket, nämligen regeringen.

Uppsala i februari 1989

Författaren

Förkortningar

SB	Statsrådsberedningen
JU	Justitiedepartementet
UD	Utrikesdepartementet
FÖ	Försvarsdepartementet
S	Socialdepartementet
K	Kommunikationsdepartementet
FI	Finansdepartementet
U	Utbildningsdepartementet
JO	Jordbruksdepartementet
A	Arbetsmarknadsdepartementet
BO	Bostadsdepartementet
I	Industridepartementet
C	Civildepartementet
ME	Miljö- och energidepartementet

1. "Regeringen styr riket"

Sic! Så står det faktiskt, frestas man anteckna i marginalen vid regeringsformens sjätte paragraf. "Regeringen styr riket". Ingen poet kunde sammanföra tre ord med samma tunga, ödesmättade klang. Regeringen. Styr. Riket.

Forskarens uppgift är att ersätta punkter och utropstecken med frågetecken. Regeringen? Styr? Riket?

Regeringsformens tre ord kan tolkas på skilda sätt. Man kan göra gällande att avsikten aldrig varit att ge en realistisk beskrivning. Satsen "Regeringen styr riket" behöver inte läsas som ett påstående om fakta. Utsagan kan i stället ses som en norm, som ett uttryck för en konstitutionell princip. Det rör sig om en kompetensregel som tilldelar ett visst organ, regeringen, den verkställande statsmakten inom det territorium som bildas av riket Sverige.

Så långt är allt väl. Man kan dock göra den kommentaren att det inte rör sig om vilken grundlag som helst. Den gamla regeringsformen från 1809 övergavs därför att den inte längre ansågs överensstämma med det moderna statsskickets grunder. Sverige behövde därför en ny författning. Gapet mellan den skrivna och den levande konstitutionen borde minskas. Grundlagsfäderna hade ambitionen att den nyskrivna texten skulle återspegla statslivets realiteter. Författningsutredningen hade en önskan: "Vid undervisning om det svenska samhället i skolan bör författningstexten direkt kunna utnyttjas och ge upplysning om de grunder enligt vilka vårt land styres".[1]

Utsagan "Regeringen styr riket" bör sålunda betraktas ur två skilda synvinklar. Den kan både ses som en konstitutionell norm och som ett sakpåstående. Det är i den senare innebörden som satsen här skall behandlas. *Om* man skulle se regeringsformens tre ord som en empirisk hypotes, vad händer då?

Vad är egentligen *regeringen*? Ett tjog statsråd runt ett bord, biträdda av ett dussintal departement med några tusen tjänstemän.

1. *Sveriges statsskick. 2. Motiv.* SOU 1963:17, s. 36.

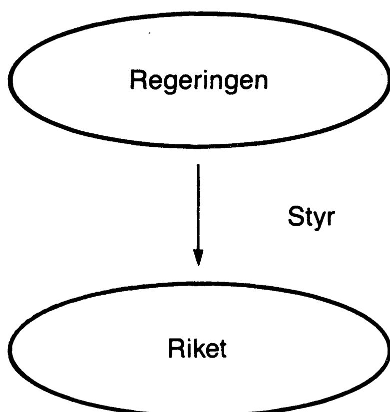
Grundlagen suggererar bilden av en enhetlig statsvilja som förkroppsligas i regeringens gestalt. Men som i alla kollektiv måste det finnas spänningar, motsättningar, dynamik och ett ständigt givande och tagande, kompromissande och improviserande. Politik är, med Max Webers formulering, ett tålmodigt och intensivt borrande i plankor. Hur går det till när önskningar och handlingar hos denna grupp människor förvandlas till praktisk politik?

Vad innebär det egentligen att *styra*? Redan ordboken antyder att termen styrning är tvetydig. Styrning förknippas å ena sidan med manöverorgan, kontroll och direkt befäl. Men styrning innebär också någonting betydligt vidare, nämligen att allmänt ange riktningen, utan att för den skull den direkta ordergivningens teknik utnyttjas. Språkligt sett skulle man kunna skilja mellan styrning och styrelse. Som ofta framhållits i den långa debatten om maktbegreppets innebörd kan maktutövning ta sig många olika uttryck. Den instrumentella rationaliteten är endast ett slag av makt, maktens första ansikte. Tvångsmakt är inte den enda formen av makt. En klassisk studie av det amerikanska presidentämbetet drog slutsatsen att presidentens viktigaste medel var makten att övertala. Maktrelationer behöver heller inte alltid vara enkelriktade. Makt kan utövas i ömsesidiga förbindelser: makt kan ses som en bytesrelation.

Vad är då *riket*? En bokstavlig tolkning av regeringsformens bud skulle innebära att varje vrå av samhället, varje ögonblick i människors liv var reglerat av den högsta politiska myndigheten. Visserligen kan ambitionerna att låta kollektiva beslut sätta sin prägel på samhällsordningen vara nog så höga, men den politiskt härledda styrningen täcker ändå aldrig mer än vissa delar, vissa aspekter av det sociala livet. På dessa områden tar de abstrakta principerna materiell gestalt. Samhället sektoriseras. Kring politiska reformer bildas komplexa nätverk av institutioner, av byråkrater och intressegrupper. Forskningen om offentlig politik har i mycket handlat om samspelet mellan innehåll och form. Finns det ett samband mellan å ena sidan de politiska åtgärdernas innebörd och karaktär och å andra sidan deras institutionella utformning?

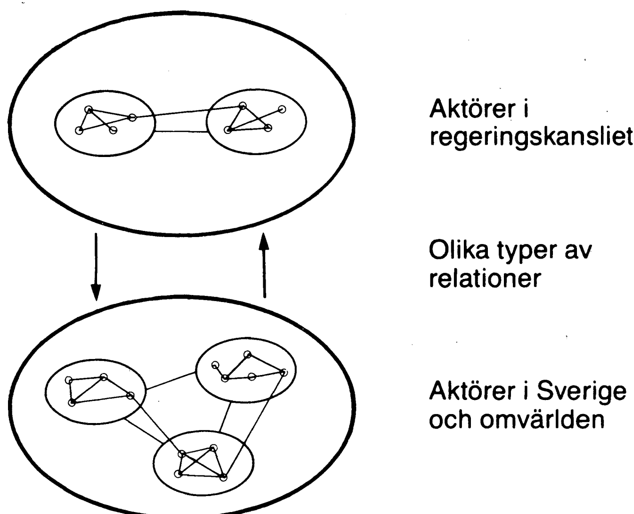
Så leder regeringsformens enkla sammanställning av ett subjekt, ett predikat och ett objekt till tre stora forskningsproblem. Hur fungerar regeringen och regeringskansliet som en kollektiv enhet? På vilka vägar omsätts regeringens ambitioner till praktiska resultat? Hur är regeringens omgivning strukturerad?

Figur 1.1 visar den enkla modell som är utgångspunkten för resonemanget. Två enheter förbinds av en relation: regeringen styr riket.



Figur 1.1 En enkel modell

Det är emellertid uppenbart att modellen saknar realism. Alla tre förutsättningar måste problematiseras. Varken "regeringen" eller "riket" är några monolitiska enheter. Förbindelsen mellan regeringskansliet och det omgivande samhället är varken entydig eller enkelriktad (figur 1.2).



Figur 1.2 En mer realistisk modell

En realistisk bild av förhållandet mellan "regeringen" och "riket" måste ta åtminstone följande aspekter i beaktande. Regeringen, i strikt mening, är kollektivet av statsråd. Statsråden har till sitt förfogande ett antal medarbetare, dels sådana utnämnda på politiskt mandat (statssekreterare, informationssekreterare och politiskt sakkunniga), dels opolitiska tjänstemän. Detta regeringskansli är uppdelat i departement.

Redan denna, inte alltför komplicerade organisationsstruktur, innebär att det finns två typer av samordningsproblem, nämligen förhållandena *inom* och *mellan* departementen. För att regeringskansliet skall kunna fungera som en kollektiv enhet krävs kommunikationsvägar, rutiner och konfliktlösningsmekanismer på dessa skilda nivåer.

Den närmare bestämningen av vad som utgör regeringens omgivning, "riket", kan naturligtvis göras hur utförlig och detaljerad som helst. Men en någorlunda verklighetstrogen bild måste åtminstone innefatta följande huvudkategorier:

Myndigheter och andra offentliga organ svarar som en del av den offentliga förvaltningen för politikens förverkligande. Vid sidan om den statliga förvaltningen står numera *kommuner* och *landsting* för en väsentlig del av den offentliga sektorn.

Kommittéer, arbetsgrupper, delegationer etc utgör tillsammans en stor mängd små, tillfälliga organ på central nivå. Det offentliga utredningsväsendet har tidvis spelat stor roll som en institution för politikutformning.

Riksdagen är ett regeringen överordnat organ när det gäller lagstiftning samt statens inkomster och utgifter. Parlamentarismens grundtanke är att regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende.

Politiska partier har betydelse för regeringsarbetet på två sätt. Förhållandet till det egna partiet handlar om en ofta delikat politisk balans mellan partiorganisation, riksdagsgrupp och regering. Relationerna med den politiska oppositionen blir av särskild betydelse i tider av minoritetsparlamentarism, då regeringen måste söka stöd utanför det egna partiet.

Organisationer är indragna i den politiska beslutsprocessens olika led. Särskilt de stora huvudorganisationerna inom arbetsmarknad och ekonomi har nära förbindelse med den politiska centralmakten.

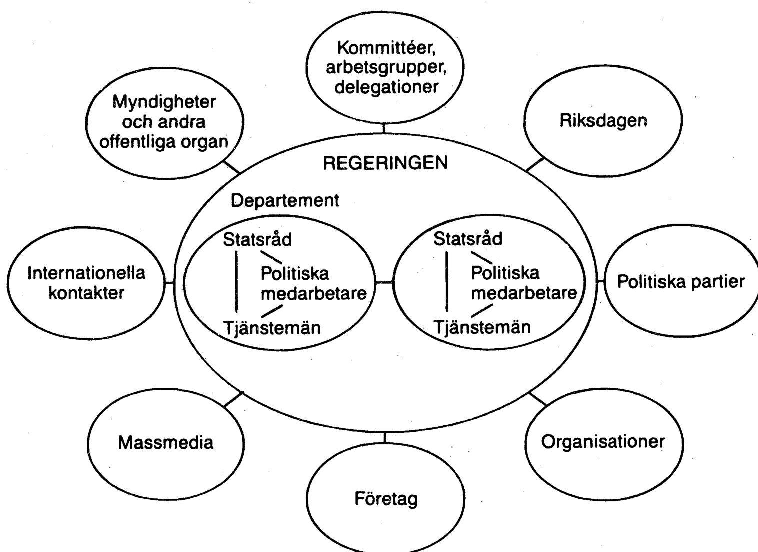
Företag står ibland i direkt kontakt med regeringskansliet, inte

minst i frågor om investeringar, företagsförvärv, lokalisering och utrikeshandel.

Massmedia och regeringen står i ett ömsesidigt beroendeförhållande. Regeringskansliet är en huvudkälla för den politiska nyhetsrapporteringen. Press, radio och television är regeringens viktigaste kommunikationskanaler till allmänheten.

Utlandet har genom den allmänna internationaliseringen fått en alltmer betydelsefull roll i regeringsarbetet. Få politiska problem kan idag lösas utan att förhållandena i andra länder eller i internationella sammanslutningar beaktas.

Figur 1.3 sammanfattar dessa de viktigaste aktörskategorierna. Modellen är förenklad. Endast de stora huvudkategorierna beaktas. De relationer som indikeras handlar endast om de bilaterala förbindelserna mellan respektive aktörsgrupp och regeringen.



Figur 1.3 Regeringen och dess kontakter

Bakom de enkla streck som förbinder regeringskansliet och respektive aktörstyp döljs en mångfald förbindelser och kontakter av olika karaktär. En sådan relation utgörs av de formella beslutsvägarna. Regeringen är i en del ärendetyper högsta förvaltningsmyndighet och det finns därmed en naturlig kontaktyta med vissa ämbetsverk och domstolar. Budgetdialogens olika turer framtvingar regelbundna överläggningar mellan fackdepartementen och deras underställda myndigheter. De stora intresseorganisationerna fungerar regelmässigt som remissorgan.

Men en väsentlig del av regeringskansliets interna arbete och förbindelser med omvärlden sker via informella kontakter. Telefonsamtal och personliga sammanträffanden är många gånger viktigare än de kontakter som kommer till uttryck i formell skriftväxling. I utländska ögon är det inte sällan denna informella, pragmatiska sida som framstår som den svenska statsförvaltningens speciella signum: "Att träda in i den svenska politikens värld är att komma in i ett litet inåtvänt rike i vilket besluten fattas i grupp, där yrkespolitiker, tjänstemän och ombudsmän hela tiden måste räkna med att ha med varandra att göra." Svensk politik är hemtrevlig och mysig ("cozy").[2]

För den utanförstående observatören innebär dessa informella kontakter ett problem av det enkla skälet att de sällan lämnar några spår i det efterlämnade källmaterialet. I de arkiverade akterna brukar endast finnas några få officiella dokument. Det är i det närmaste ogörligt att i efterhand rekonstruera hur den interna beslutsprocessen sett ut. Det är visserligen i princip möjligt att följa ett enstaka ärende och via intervjuer och andra upplysningar skapa en bild av vilka överväganden, kontakter och påverkansmetoder som föregått ett formellt beslut. Men denna metod att intensivstudera ett enskilt

2. Hugh Heclo & Henrik Madsen, *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*, Temple University Press, Philadelphia 1987, s. 21. Jfr även Thomas J. Anton, *Administered Politics: Elite Political Culture in Sweden*, Martinus Nijhoff, Boston 1980. I aktuell engelsk debatt framhålls stundom svensk statsförvaltning som ett föredöme: "The major benefit to the British Government would be Sweden's informal way of carrying out business": *The Guardian* 29 november 1988 ("Whitehall eyes Swedish model"). "Sweden demonstrates that it is possible to reconcile social democracy with greater openness, accountability and small government but it would mean a drastic change in British political traditions": Clive Pointing, "Would a Left-Centre Civil Service Policy Cancel Itself Out?", *Samizdat*, 1, Nov. 1988, s. 19. Gunnar Pettersson i London har fäst min uppmärksamhet på dessa inlägg i den brittiska debatten.

fall framtvingar av arbetsekonomiska skäl en stark ämnesmässig koncentration. Det utvalda fallets representativitet blir osäker.

Den metod som valts för denna undersökning är resultatet av en kompromiss. Å ena sidan har önskemålet varit att belysa regeringskansliets olika kontaktvägar, såväl formella som informella. Å andra sidan har avsikten varit att ge en helhetsbild; helst borde ingen aktörskategori eller ämnesområde i förväg uteslutas ur undersökningen.

En analys baserad på protokoll och andra skriftliga dokument uteslöts därför att flertalet informella kontakter då skulle passerat obemärkta. Fallstudier var inte möjliga utan att göra avkall på kravet på representativitet.

Lösningen blev att alla i regeringskansliet tillfrågades om såväl informella som formella kontakter. Med alla i regeringskansliet menas närmare bestämt alla politiker, chefstjänstemän och handläggare. Hur undersökningspopulationen närmare definierats framgår senare i detta kapitel.

Undersökningen inriktas på kontakter med andra departement, med kommittéer, myndigheter, riksdagen, politiska partier, organisationer, företag, massmedia samt internationella kontakter. Sammanlagt ingår 333 olika typer av kontakter.

Rent praktiskt genomfördes undersökningen som en enkät. De tillfrågade upplystes om att undersökningen avsåg regeringskansliets kontakter. Med kontakt avses personlig kontakt med företrädare för exempelvis departement, myndighet, organisation etc. Det kan röra sig om telefon, sammanträde, brev eller annat slag av kontakt. Undersökningen avser kontakter i tjänsten. Kontakternas frekvens mäts med ett sammanfattande omdöme, nämligen hur ofta man under året haft respektive kontakt.

Undersökningen gör ingalunda anspråk på att fånga hela bilden av regeringskansliets roll i den politiska beslutsprocessen. Mätningen avser endast en enda aspekt av departementsarbetet. Syftet är att få fram grundläggande data om departementens kontakter med omvärlden.

Enkäten innebär en medveten koncentration till en enda aspekt av kontakterna, nämligen deras omfattning. Av olika skäl uteslöts andra tänkbara frågor, exempelvis om vem som tagit initiativet till kontakterna, om kontakternas relativa betydelse, om formerna för kontakt etc.

Det är en självklarhet att alla kontakter inte har samma vikt. Ett telefonsamtal mellan statsministern och finansministern som avgör en tung politisk fråga kan motsvara hundratals rutinkontakter på handläggarnivå, om man nu över huvud taget skulle kunna finna en gemensam måttstock för att mäta kontakters inflytandepotential.

Man skall i stället se enkätundersökningen som ett tvärsnitt genom regeringskansliets vardag. I det sena 1980-talets Sverige, vilka är det egentligen som är indragna i den centrala politiska beslutsprocessen?

Resultatet blir ett slags flygfoto över spåren i snön. Det är mönstren som berättar.

Det ligger nära till hands att se denna undersökning som ett sätt att kartlägga ett lands maktstruktur. Problemet är emellertid att begreppet 'struktur' är så mångtydigt.[3] Man kan exempelvis se en struktur som de yttre omständigheter vilka inverkar begränsande på det mänskliga handlingsutrymmet; i en del extrema former av sådan strukturalism ses handlandet såsom fullständigt bestämt av dessa yttre strukturer. Det är emellertid inte denna innebörd som här åsyftas. Det är i stället struktur i betydelsen *konfiguration* som aktualiseras i denna undersökning.

Konfigurationer kan karaktäriseras på olika sätt. De kan exempelvis representeras i form av sociogram, andra typer av diagram, matriser, korrelationer eller andra statistiska metoder. Ett slags "nollpunkt", snarast frånvaro av konfiguration, är total slumpmässighet. Om alla inom en mängd aktörer kommunicerar lika mycket med alla andra, eller om kontakterna sker oförutsebart, är mönstret helt ostrukturerat; det går inte att urskilja några som helst delgrupper, klickar eller hierarkiska ordningar. En extrem form av strukturering skulle föreligga om aktörerna vore uppdelade i två från varandra helt avskilda delgrupper, med intensiva förbindelser inom grupperna, men total avsaknad av relationer mellan grupperna.

I verkligheten återfinns sällan dessa extrema fall. Det är vanligen fråga om graderingar; konfigurationer kan vara mer eller mindre strukturerade, mönstrens utseende varierar från område till område och från en tid till en annan. Sådana empiriskt iakttagbara konfigu-

3. För en översikt över ett antal definitioner av strukturbegreppet, se t.ex. Raymond Boudon & François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris 1982, s. 531-534.

rationer ges ofta beteckningen *nätverk.*[4] Denna undersökning handlar om den politiska maktens nätverk i det sena 1980-talets Sverige, såsom detta nätverk kommer till uttryck i regeringskansliets kontakter.

Det finns tre teorier om hur den politiska maktens nätverk är strukturerat. Dessa teorier har det gemensamt att de förutsätter en särskild form av specialisering. Kontakterna mellan "regeringen" och "riket" förutsätts struktureras enligt en bestämd princip. Dessa principer är, i tur och ordning, en *funktionell*, en *sektoriell* och en *territoriell* princip.

Funktionell organisering

Det funktionellt strukturerade nätverket är ordnat efter den klassiska maktdelningslärans idé. Specialiseringen sker efter de statsrättsliga kompetensområdenas gränslinjer.[5] I sin klassiska formulering förutsätter maktdelningsläran att statsmakten uppdelas i tre från varandra skilda grenar: den lagstiftande, den verkställande och den dömande. Den allmänna tanken är att maktmissbruk skall stävjas genom någon metod för att undvika att all makt samlas i en enda hand. Olika statsfunktioner särskiljs och tilldelas separata institutioner. Maktdelningsläran kom att spela stor roll i 1600- och 1700-talens statsfilosofiska debatt.[6] Doktrinens mest bekante företrädare är Montesquieu. Maktdelningens princip kom att prägla många av de nya författningarna mot slutet av 1700-talet och början av 1800-talet. Den amerikanska författningen 1787 är ett berömt fall; andra

4. Jfr Barry Wellman & S.D. Berkowitz, red., *Social Structures: A Network Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1988. Det skall påpekas att nätverksanalys dessutom betyder en speciell matematisk teknik, baserad på grafteori. Jfr t.ex. Samuel Leinhardt, red., *Social Networks: A Developing Paradigm*, Acadmic Press, New York 1977; Ronald S. Burt & Michael J. Minor, red., *Applied Network Analysis: A Methodological Introduction*, Sage Publications, Beverly Hills 1983.
5. Med "funktionell organisering" avses här sålunda en funktionsorienterad specialisering. Termen "funktion" används även i en rad andra betydelser, exempelvis "funktionell förklaring". Det är emellertid inte en sådan mening som här inläggs i ordet.
6. Jfr Nils Runeby, *Monarchia mixta. Maktfördelningsdebatt i Sverige under den tidigare stormaktstiden*, Svenska Bokförlaget/Norstedts, Stockholm 1962.

exempel är den svenska regeringsformen 1809 och den norska grundlagen 1814.

Den funktionella principen kan utan större svårigheter generaliseras till ett vidare tillämpningsområde än den traditionella indelningen i statsmaktens tre grenar. Man talar ibland om den fjärde, lika väl som om den tredje statsmakten. Numreringen tar uppenbarligen hänsyn till olika kategorier av aktörer, av avgränsade typer av institutioner. I det moderna samhället med dess allt längre gående specialisering uppträder i politiken, detta är den allmänna tanken, fler och fler från statsmakten självständiga aktörer. Dagens politiska beslutsprocess präglas inte endast av de tre statsfunktioner som förespeglade gångna tiders konstitutionella teoretiker. En realistisk beskrivning av maktrelationerna måste också ta hänsyn till aktörer såsom intresseorganisationer, företag och massmedier.

En renodlad funktionell struktur skulle förutsätta en specialisering med hänsyn till förekomsten av skilda aktörskategorier. Från regeringskansliets horisont är det uppenbart att en viss sådan specialisering föreligger. En särskild personalkategori, informationssekreterarna, är avdelad för att handha kontakterna med massmedia. De rättsvårdande organen är underställda ett speciellt departement, justitiedepartementet.

Sektoriell organisering

Ett nätverk kan också vara *sektoriellt* organiserat. Medan den funktionella principen tar fasta på uppgiftens natur, är den sektoriella inriktad på det politiska sakinnehållet. De funktionella gränslinjerna går mellan lagstiftning, rättskipning, opinionsbildning osv, de sektoriella mellan bostäder, jordbruk, hälso- och sjukvård osv.[7]

Förekomsten av sektoriella nätverk har kommit att röna stor uppmärksamhet såväl i allmän debatt som i samhällsforskning. Sektoriseringens risker har varit ett framträdande tema inte minst i amerikansk samhällsdebatt. Vid sin avgång efter åtta år som Förenta Staternas president varnade Dwight D. Eisenhower för det militär–industriella komplexets "otillbörliga inflytande":

7. Allmänt om politisk sektorisering, se Bruno Jobert & Pierre Muller, *L'Etat en action: Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris 1987.

"Denna sammanvävning av ett ofantligt militärt etablissemang och en stor vapenindustri är en ny amerikansk erfarenhet. Dessas sammantagna inflytande ekonomiskt, politiskt och till och med andligt märks i varje stad, varje delstatsförsamling och varje myndighet. Vi är införstådda med det nödvändiga i denna utveckling. Ändå får vi inte låta bli att inse dess allvarliga konsekvenser. Vårt arbete, våra resurser och vår utkomst berörs, liksom hela vår samhällsstruktur."

Eisenhower fortsatte: "Från regeringsmaktens sida måste vi värna oss mot det militär-industriella komplexets otillbörliga inflytande, oavsett om detta är medvetet eftersträvat eller ej. Risken för en ödesdiger tillväxt av felplacerad makt existerar och kommer att bestå."[8]

Eisenhowers tal väckte stort uppseende. Under 1960- och 1970-talen följde en rad rapporter om hur intressegrupper inom olika områden kommit att bilda nätverk och maktkomplex.

I en granskning av särintressen och allmänintressen i USA fann Grant McConnell att viktiga delar av politiken kommit under inflytande eller kontroll av snäva och i stort sett autonoma eliter. Intresseorganisationer hade inom avskilda politiska sakområden fått stor makt genom sitt nära samarbete med segment av den offentliga styresmakten. Däremot var det sällan fråga om konspirationer eller dolda ränker. Systemet var helt öppet "för dem som vistas någon tid i Washington eller som följer nyheterna mer än till rubrikerna". Om maktutövningen föreföll dunkel berodde det snarast på grå tråkighet och trög rutin. Det fanns föga av storslaget statsmannaskap, men desto mer av snäv och defensiv intressebevakning. Det var långt ifrån alltid som intressegrupper genom lömsk erövring ("capture") betvingat de offentliga organen. Det fanns minst lika många exempel på att myndigheterna själva byggt nätverk genom att initiera intressegrupper.[9]

I många av dessa skildringar framställdes de sektoriella maktkomplexen som fasta, tätt sammanhållna och så gott som omöjliga för utomstående att penetrera. Metaforer som användes var "sub-

8. Talet hölls den 17 januari 1961. Jfr UPI-telegram (i samband med 25-årsminnet av talet) 1986-01-18 08:32ps.
9. Grant McConnell, *Private Power and American Democracy*, Alfred Knopf, New York 1966, särsk. kap 10.

governments", "cozy triangles" eller "iron triangles". En typisk järntriangel bestod av ett fackutskott i kongressen, en specialmyndighet och några lobbyister som företrädde företag och andra berörda intressen. Sockerintressenas nätverk i slutet av 1950-talet utgjordes, för att ta ett exempel, av ordföranden i representanthusets jordbruksutskott, chefen för sockeravdelningen inom jordbruksdepartementet samt företrädare för betodlare, sockerrörsodlare, sockerraffinaderier samt utländska producentintressen.[10] Det var inte ovanligt att en person bytte jobb och efter en tid återfanns i ett nytt hörn i triangeln. Sektorns gemensamma intresse förenade de inblandade aktörerna.

Den statsvetenskapliga forskningen har numera sedan länge övergivit begreppet "järntrianglar". Mot slutet av 1970-talet konstaterade en författare att föreställningen om järntrianglar i och för sig inte behöver vara falsk men den är "katastrofalt ofullständig".[11] Om man enbart inriktar sig på att leta efter ett fåtal verkligen mäktiga aktörer riskerar man att förbise de tämligen öppna nätverk som i ökande grad påverkar den offentliga maktutövningen.[12]

Man kan för övrigt inskjuta den kommentaren att järntriangeln som metafor snarast hör hemma i sekelskiftets industriella epok. I denna gjutjärnskonstruktionernas guldålder frodades det metallurgiska bildspråket i samhällsvetenskaperna. Ricardos järnhårda lönelag fick efterföljare som oligarkins järnlag (Robert Michels) och rationalitetens järnbur (Max Weber).

Amerikansk politik har förändrats i flera viktiga avseenden. Antalet intressegrupper har ökat lavinartat sedan början av 1960-talet. Kongressens interna struktur har blivit mer decentraliserad och mindre sektoriserad. Ny teknologi har gjort det möjligt att bedriva specialiserad opinionsbildning. De politiska partiernas betydelse minskar medan enfrågegruppernas ökar. Företrädare för miljöintressen och konsumentintressen har fått stigande betydelse. Institutioner som bolag, universitet, delstatsregeringar, kommuner och utländska intressen ökar i aktivitet och inflytande. Slutsatsen är klar:

10. Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry & Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy: Government in America*, Houghton Mifflin Co., Boston 1987, s. 520.
11. "... the iron triangle concept is not so much wrong as it is disastrously incomplete". Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment", i Anthony King, red., *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, 1978, s. 88.
12. Ibid.

den klassiska järntriangeln har blivit ett mer och mer sällsynt specialfall.[13]

Det idag gängse sättet att beskriva de organiserade intressenas roll i politiken är i termer av "issue networks"[14] eller "policy networks"[15]. De grundläggande byggstenarna i teorierna är att kollektiva *aktörer* med skilda *intressen* inom olika politiska *sakområden* kan mobilisera olika slag av *resurser*. Dessa aktörer förenas i *nätverk* som bildas av kommunikation och resursutbyte.[16]

Teoriutvecklingen inom området har ett uppenbart och nära samband med förändringarna i amerikansk inrikespolitik. Begrepp och metaforer som i skrivande stund förefaller vara generella politiska fenomen framstår i historiens ljus som uttryck för tillfälliga maktpolitiska konjunkturer.

Frågan är i vilken utsträckning som de amerikanska begreppen är ägnade att öka förståelsen av europeisk politik. I en studie jämförs ett antal bilder av den politiska processen med avseende på deras tillämpbarhet på brittiska förhållanden.[17] Med "järntrianglar" avses stabila relationer mellan ett begränsat antal aktörer inom ett avgränsat politikområde. "Issue networks" står här för ett fragmenterat, öppet, komplext och ostrukturerat system. "Korporatism" innebär en hierarkisk, displicinerad och stabil organisation. Dessa tre bilder kontrasteras mot "kabinettsstyre", idealföreställningen att en

13. Se t.ex. Janda, Berry & Goldman, s. 521 f; Allan J. Cigler & Burdett A. Loomis, red., *Interest Group Politics*, 2 uppl., Congressional Quarterly Press, Washington 1986; Kay Lehman Schlozman & John T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, Harper & Row, New York 1986; Thomas L. Gais, Mark A. Peterson & Jack L. Walker, "Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government", *British Journal of Political Science*, 14, 1984, s. 161-185; Keith E. Hamm, "Patterns of Influence among Committees, Agencies, and Interest Groups", *Legislative Studies Quarterly*, 8, 1983, s. 379-426.
14. Heclo 1978; Janda, Berry & Goldman, s. 521.
15. Michael M. Atkinson & William D. Coleman, "Corporatism and Industrial Policy", i Alan Cawson, red., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, Sage, London 1985, s. 22-44; Volker Schneider, "The Structure of Policy Networks", Paper at the European Consortium for Political Research Joint Session of Workshops, April 1987, Amsterdam.
16. Edward O. Laumann & David Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, The University of Wisconsin Press, Madison 1987. För en anmälan av detta arbete, se Olof Petersson, "I maktens nätverk", *Svenska Dagbladet* 2 juni 1988.
17. A. Grant Jordan, "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1, 1981, s. 95-123.

parlamentariskt förankrad regering kan åstadkomma en intregrerad och centraliserad styrning av riket. Huvudslutsatsen är att ingen bild säger hela sanningen, men att Storbritannien innehåller element av såväl järntrianglar som kabinettsstyre och att det finns ett ökat inslag av nätverkselement, även om det finns gränser för fragmenteringen.

I Norge kom samhällets sektorisering att uppmärksammas i samband med den norska maktutredningens arbete. Fenomenet gavs bl.a. beteckningen "den segmenterade staten".[18] Tanken går ut på att samarbets- och konfliktlinjerna inte går *längs* institutionsgränserna, utan *genom* de enskilda institutionerna. Det politiska systemet kan beskrivas som en samling segment eller beslutsarenor.[19] Sådana segment kan exempelvis vara organiserade kring jordbruk, fiske, industri, hälsoväsen, samfärdsel, utbildning eller försvar. Deltagarna i ett segment kan komma från intresseorganisationer, parlamentsutskott, departement, forskningsinstitutioner, massmedia osv. Segmentets deltagare delar vissa grundläggande värden och situationsuppfattningar. Det snäva och defensiva sektorsintresset kommer att dominera.

Huvudtendensen i Norge gick mot specialisering och segmentering. Det fanns visserligen vissa motverkande krafter. Aktionsgrupper och nya rörelser hade delvis kommit att utmana etablerade sektorsintressen, t.ex. i fråga om EG, miljö, energi och kvinnofrågor. Förekomsten av politiska partier, en parlamentarisk regering, inte minst finansdepartementets existens, motverkade också segmenteringstendensen. Slutsatsen var ändå att den gamla maktdelningsprincip som förknippats med Montesquieu hade ersatts av en annan princip. I den segmenterade staten är makten också delad, men skiljelinjerna går nu tvärs igenom de gamla institutionerna.[20]

18. Morten Egeberg, Johan P. Olsen & Harald Sætren, "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", *Kirke og Kultur*, 5-6, 1975. Även tryckt i Johan P. Olsen, red., *Politisk organisering*, Universitetsforlaget, Bergen 1978, s. 115-142, Johan P. Olsen, *Statsstyre og institusjonsutformning*, Universitetsforlaget, Oslo 1988, s. 77-99 samt i Lennart Arvedson m.fl., red., *Land i olag: Samhällsorganisation under omprövning*, SNS, Stockholm 1983, s. 159-192.
19. Tanken på politiska "segment" förekommer även hos exempelvis Stanley Lieberson, "An Empirical Study of Military-Industrial Linkages", *American Journal of Sociology*, 76, 1971, s. 562-584.
20. Johan P. Olsen, "Governing Norway: Segmentation, Anticipation, and Consensus Formation", i Richard Rose & Ezra N. Suleiman, red., *Presidents and Prime Ministers*, American Enterprise Institute, Washington 1980, s. 203-255.

Hos Gudmund Hernes förekommer begreppet segmentering parallellt med uttryck som "trippelallianser" och "järntrianglar", i vilka de tre hörnen utgörs av organisationer, departement och parlamentsutskott.[21] Uttrycket "järntrianglar" användes av Hernes i tryck första gången 1980.[22] Däremot förekommer inte begreppet i den norska maktutredningens slutrapport.[23]

En dansk undersökning fann att det förvisso går att urskilja en sektorisering i den meningen att politiska aktörer ofta är specialiserade efter sektorer. Men i inget fall, inte ens inom jordbruk eller arbetsmarknad, var sektoriseringen "järnhård". I de fall man kunde upptäcka trianglar av politiker, ämbetsmän och organisationer var det snarast fråga om kärnor i mer omfattande nätverk. Sektoriseringen visade sig också vara sektorsberoende; nätverkens grad av fasthet i struktureringen varierade från område till område.[24]

Även i Sverige har sektoriseringen kommit att uppmärksammas i den allmänna debatten.[25] Undersökningar har gjorts inom vissa områden.[26] Däremot saknas ännu en mer systematisk studie av de sektoriella nätverkens natur i Sverige.[27]

Fenomenet borde vara minst lika aktuellt i ett samhälle av svensk typ som i Förenta Staterna. Det finns nämligen en väsentlig skill-

21. Gudmund Hernes, *Makt og styring*, Det moderne Norge, 5, Gyldendal Norsk Forlag, 1983, s. 287 ff; "Segmentering og samordning", i Ole Berg & Arild Underdal, red., *Fra valg til vedtak*, Aschehoug, Oslo 1984, s. 151 ff.
22. Gudmund Hernes, "Hva styrer styrerne?", *Samtiden*, 1980:1, s. 65. (Uppgift från Gudmund Hernes i brev 13 augusti 1987.) Till Sverige kom uttrycket i en intervju med Gudmund Hernes i Dagens Nyheter, "Järntrianglar styr Norge", 10 april 1982.
23. Uttrycket "järntrianglar" förekommer i direktiven till den svenska maktutredningen. Vid den presskonferens då direktiven offentliggjordes nämndes uppenbarligen ordet. En del massmedier meddelade att en utredning tillsatts för att kartlägga de svenska "hjärntrianglarna". Några sådana har emellertid, hittills, inte återfunnits.
24. Erik Damgaard, "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", *Nordiskt administrativt tidsskrift*, 62, 1981, s. 396-411; "Causes, Forms, and Consequences of Sectoral Policy-making: Some Danish Evidence", *European Journal of Political Research*, 14, 1986, s. 273-187.
25. Se t.ex. uppsatser av Mats Svegfors ("Maktintegration") och Patrik Engellau ("Om komplex i Sverige") i Tore Frängsmyr m.fl., red., *Kan Sverige styras? Att förstå och styra samhället*, SNS, Stockholm 1984.
26. Jordbrukssektorn granskas i Olof Bolin m.fl., *Makten över maten*, SNS, Stockholm 1984.
27. I anslutning till maktutredningen pågår för närvarande forskningsprojektet "Riksdagen och de organiserade intressena" vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

nad mellan politikens gestaltning. Olikheten kan beskrivas med begreppen "program" och "väsende".[28]

Förverkligandet av politik i USA tar sig ofta uttryck i ett "program". Det handlar här om en mer avgränsad och fokuserad satsning. Ofta ges programmet en fångande rubrik. Rooseveltsepokens "New Deal" har senare fått motsvarighet i program som "The War on Poverty" och "Head Start".

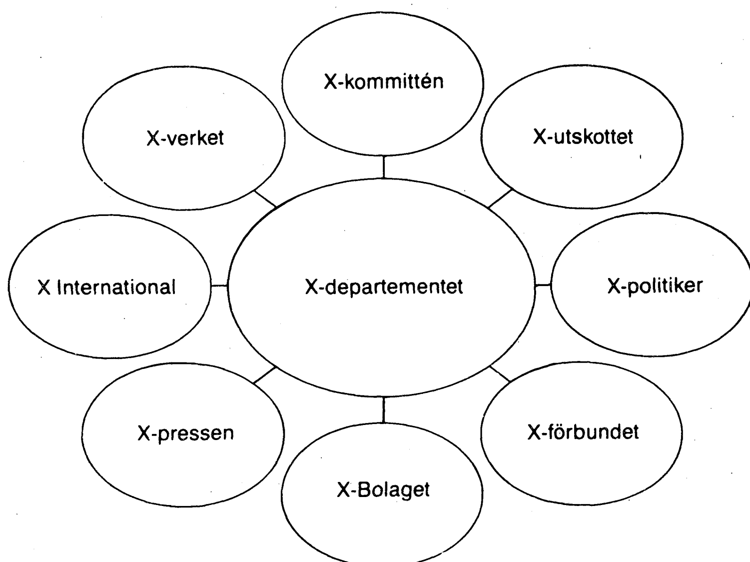
Det kan här parentetiskt tillfogas att de idag aktuella tankegångarna på utvärdering och målanalys är intimt förknippade med denna metod att bedriva politik. Det är ingen tillfällighet att dessa metoder för ekonomisk styrning ursprungligen utvecklades i samband med stora amerikanska rustningsprojekt. Ju mer avgränsat och klart definierat ett program är, desto mer naturligt faller det sig att fastställa de exakta effekterna av politiken.

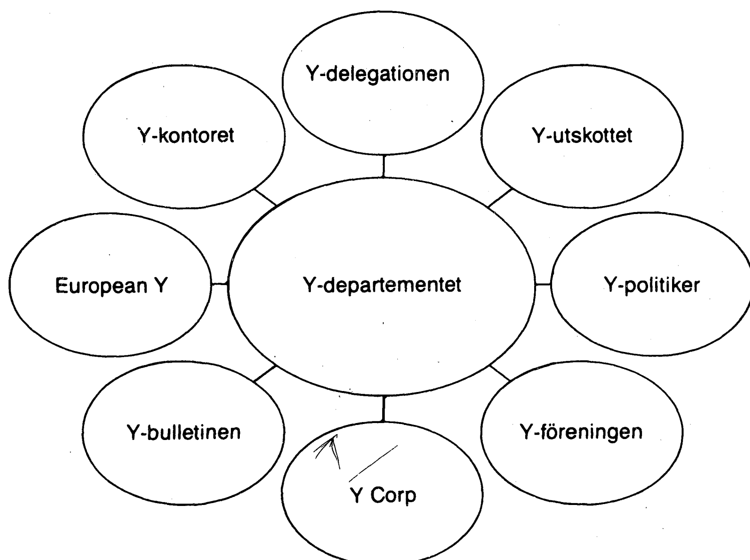
I Sverige har politik normalt inte förverkligats med hjälp av programmetoden. Politiken är här av tradition fastare och mer permanent organiserad. Inom olika politiska områden framväxer hela *väsenden.* Ett program kan avslutas, ett väsende består. Politiken institutionaliseras. Figur 1.4 illustrerar den sektoriserade politikens värld.

Ett exempel på ett väsende utgörs av bostadspolitiken. Staten har tagit ett långtgående ansvar för att förse medborgarna med bostäder av viss standard. Även om det inom bostadspolitiken tidvis kan förekomma mer avgränsade satsningar, av typ miljonprogram och ROT-program, rör det sig i dessa fall ändå om tyngdpunktsförskjutningar inom en permanent institutionell ram. Med bostadspolitiken som förenande länk bildas ett finmaskigt nätverk av offentliga och privata organisationer. I tabell 1.1 förtecknas bostadspolitikens viktigaste aktörer.[29]

28. Skillnaden mellan amerikansk och svensk politik har beskrivits som å ena sidan en "adversary context" och å andra sidan en "consensual and cozy context". Lennart J. Lundqvist, *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden,* The University of Michigan Press, Ann Arbor 1980, s. 196. Jfr Steven Kelman, *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy,* MIT Press, Cambridge, Mass. 1981.

29. Källor: Bostadsdepartementets diarium 1988, bostadsdepartementets remisslistor för remisser utsända under 1987 och 1988, bostadsdepartementets sändlista för pressmeddelanden, lista över intressegrupper knutna till Byggministergruppen, kommittéberättelser 1988 och 1989.Förteckningen har sammanställts av Ingrid Carlberg.





Figur 1.4 Exempel på två sektorer

Tabell 1.1 Bostads- och byggsektorn

Bostadsdepartementet
¶Byggministergruppen (samarbetsorgan för byggfrågor: ministrarna i industridep, arbetsmarknadsdep, finansdep och bostadsdep)
Boendeservicedelegationen (bostadsdep, socialdep och civildep)
¶Utredningen om översyn av bostadsrättslagen
Utredningen om detaljorganisation för ett nytt plan- och bostadsverk
Utredningen om tomträttsavgälder
Utredningen om fastighetsbildningskostnader
Delegationen för bostadsfinansiering
Delegationen för ökat bostadsbyggande i Stockholm
Delegationen för ökat bostadsbyggande i Göteborg
Lokalhyreskommittén
Arbetsgruppen för omvandling av permanenthus till fritidshus
Arbetsgruppen för sjuka hus
Ungdomsboendedelegationen
¶Bostadsstyrelsen/Boverket
Bostadsdomstolen
Centralnämnden för fastighetsdata
Centrala byggarbetsnämnden
Försvarets fastighetsnämnd
Fonden för avhjälpande av fukt- och mögelskador i småhus
Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa
Riksantikvarieämbetet
Statens råd för byggnadsforskning
Statens institut för byggnadsforskning
Statens va-nämnd
Statens pris- och konkurrensverk
Statens provningsanstalt
Statens lantmäteriverk
Statens miljömedicinska laboratorium
Statens bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB
¶Länsstyrelser
Länsbostadsnämnder
Länsarkitekter
Länsantikvarier
Regionplanekontor
Byggnadsnämnder
Fastighetsnämnder
Stadsbyggnadskontor
Kulturnämnder
Andra kommunala nämnder och organ
Hyresnämnder
Bostadsförmedlingar
Allmännyttiga bostadsföretag
Energiföretag
Industriverk
¶Riksdagen bostadsutskottet
¶Politiska partier: riksdagsgrupper, partidistrikt, länsförbund,lokala föreningar.
¶Svenska kommunförbundet
LO
TCO
SACO/SR
SAF
LRF
¶Hyresgäströrelsen
HSB
Riksbyggen
Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO
Sveriges Villaägareförbund
Riksförbundet Vi i småhus
Sveriges Fastighetsägareförbund
Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation, SBC
Byggentreprenörerna
¶Arkitektförbundet
Bostadsförmedlarnas Yrkesförening
Elektriska Arbetsgivareföreningen
Fastighetsanställdas förbund
Föreningen Sveriges Energirådgivare
Målaremästarnas Riksförening
Målarnas Riksförbund
Svenska Arkitekters Riksförbund
Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundet
Svenska Byggnadsarbetareförbundet
Svenska Elektrikerförbundet
Svenska Målareförbundet
Sveriges Byggmästareförbund
Sveriges Fastighetsmäklarsamfund
Sveriges Landskapsarkitekters Riksförbund
Sveriges Praktiserande Arkitekter
VVS-Entreprenörernas Arbetsgivareförbund
¶AB Svensk Byggtjänst
Branschorganisationen för Svenska Fritidsboendeanläggningar
Föreningen för samhällsplanering
Föreningen Ventilation-Klimat-Miljö
Industrins byggmaterielgrupp
Industrigruppen för Energihushållning i Byggnader
Industrigruppen för Lätt Byggeri
Industrins kommitté för byggbestämmelser
Näringslivets byggnadsdelegation
Projektgruppen för bättre ljudisolering i byggnader i nyproducerade bostäder
Samfundet för Fastighetsvärdering
Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund
¶Samlingslokalorganisationernas samarbetskommitté
Våra gårdar, riksförening för nykterhetsrörelsens allmänna samlingslokaler
Kvinnors byggforum

Riksförbundet för Hembygdsvård
Stiftelsen för åtgärder mot mögel- och fuktskador
¶Anläggningssamfälligheter
Bostadsföreningar
Bostadsråd
Bostadsrättsföreningar
Byalag
Bygdegårdsföreningar
Byggnadsföreningar
Egnahemsföreningar
Fastighetsföreningar
Fastighetsägarföreningar
Handikapporganisationer
Hyresgästföreningar
Kollektivhusföreningar
Lokala aktionsgrupper
Lokala intresseföreningar
Samfällighetsföreningar
Studentbostadsföretag
Stugföreningar
Tomrättsägareföreningar
Villaägareföreningar
Vägföreningar
Vägsamfälligheter
¶Byggnadsföretag(byggmästare, byggnadsmaterielföretag, byggnadssnickerier, småhustillverkare etc)
Konsultföretag i byggbranschen
Fastighetsförvaltningsföretag
Bostadsföretag
Arkitektkontor
Banker, finansbolag
Försäkringsbolag
¶Byggvarunytt (AB Svensk Byggtjänst)
Planket (AB Svenska Bostäder)
Aktuellt måleri
Arkitekttidningen AT
Arkitektur
Bo Bra
Bo Bättre
BoFast
Brand & Räddning
Bygg och Teknik
Bygg och Trävaruhandeln
Bygg Glas
Bygg Dok
Byggkontakt
Bygg-Sverige
Byggindustrin
Byggnadsarbetaren
Byggnadstidningen
Byggnadsvärlden
Elinstallatören
Fastighetsfolket
Fastighetsmäklaren
Fastighetstidningen
Fastighetsvärlden
HSB-journalen
HSB-nytt
Husbyggaren
Hus och Hem
Kommunaktuellt
Leveranstidningen Entreprenad
Möbler & Miljö
Ny Teknik
Byggbiten (Paul Anderssons Industrier AB)
Planera, bygga, bo
Plåtslageri
Riksbyggen-Nytt
Skanska-Tidningen
Småhusägaren
Tidningen Allt för Fastigheten
Tidningen Hyresgästen
Tidskriften Plan
Träindustrin
Utemiljö
Vi i Villa
VVS-Forum
VVS och Energi
Vår Bostad
Väg och Vattenbyggaren
¶Svenska beskickningar i utlandet
Ministerier, myndigheter, kommuner, organisationer och företag i utlandet
Utländska beskickningar i Sverige
OECD, Group on Urban Affairs
OECD, Project Group on Urban Land Markets
OECD, Project Group on Urban Infrastructure Policies
Nordiska kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags organisation
International Federation for Housing and Planning

Även om listan kan förefalla imponerande rör det sig ändå blott om ett urval. Förteckningen omfattar aktörer i bostadspolitiken som någon gång under åren 1987-1988 lämnat spår i skriftlig dokumentation i bostadsdepartementet. Givetvis är alla de uppräknade aktörerna inte lika betydelsefulla. Bland de organiserade intressena intar "de fyras gäng" en särställning; härmed avses Hyresgäströrelsen, HSB, Riksbyggen och SABO. Till de centrala aktörerna hör även Sveriges Villaägarförbund, Riksförbundet Vi i småhus, Sveriges Fastighetsägarförbund, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation SBC samt Byggentreprenörerna

Territoriell organisering

Varje försök att "styra riket" har ofrånkomligen en geografisk aspekt. Historiskt sett är både funktionell och sektoriell organisering relativt sena företeelser. Dessa båda principer är uttryck för de moderna samhällenas allt längre drivna specialisering och arbetsdelning. När staterna en gång i tiden bildades skedde det inte minst som resultatet av den centrala statsmaktens ansträngningar att vinna kontroll över ett bestämt territorium, över riket. Statsmakten kom från början att organiseras territoriellt, med exempelvis län, landshövdingar och fogdar.

Att statsmakten efter hand kommit att få ett starkare inslag av funktionell organisering (till följd av konstitutionalismens princip om maktdelning) och av sektoriell organisering (till följd av välfärdsstatens expansion) innebär för den skull inte att den territoriella dimensionen blivit mindre betydelsefull. Det förhåller sig snarare tvärtom.

Under 1980-talet har försöken att reformera den offentliga sektorn, också i Sverige, vägletts av paroller såsom "avkorporativisering" och "avsektorisering". Den bakomliggande tanken är att de organiserade särintressena efterhand växt så starka att den övergripande politiska styrförmågan hotas. En motstrategi har varit "decentralisering". Kunde stora delar av det offentliga beslutsfattandet föras ut till, demokratiskt kontrollerade, lokala organ skulle den centrala politiska ledningen kunna vinna större överblick och kontroll.

Inom det ekonomiska livet pågår en parallell utveckling. Den in-

dustriella organisationen går från massproduktionens modell till en form av "flexibel specialisering". Regionerna återfår sin ekonomiska betydelse.[30]

Samtidigt pågår en allt starkare internationalisering. Till följd av näringslivets internationalisering och de mellanstatliga integrationssträvandena, inte minst i Europa, beskärs det nationella handlingsutrymmet.

Det har sålunda i debatten gjorts gällande att den nationella nivån idag utmanas från två håll. Utvecklingen går å ena sidan mot en alltmer långtgående globalisering. Å andra sidan ökar det lokala samhällets intressenter sina krav på inflytande. Staten kommer på mellanhand.[31]

En territoriell organisering innebär ett eller annat slag av hierarkiskt element. Kontrollen över territoriet yttrar sig i en bestämd ordning mellan "centralt" och "lokalt". Antalet nivåer i en sådan territoriell hierarki kan givetvis göras hur stort som helst. Men ser man till de idag existerande offentliga organisationerna är det berättigat att tala om åtminstone åtta olika nivåer (tabell 1.2).

Tabell 1.2 Territoriella nivåer

Territoriell nivå	Exempel på offentlig institution
Global	Förenta Nationerna
Europeisk	EG, Europarådet
Nordisk	Nordiska rådet
Nationell	Riksdag, regering
Regional	Län, landsting
Kommunal	Kommunfullmäktige, -styrelse
Delkommunal	Kommundelsnämnd
Lokal	Hemskyddsgrupp

30. Se t.ex. Charles Sabel, "Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies", i Philippe Schmitter, red., *Experimenting with Scale*, Cambridge University Press 1989, s. 17-69.
31. Eskil Ekstedt & Roger Henning, *Statsmakt på mellanhand: Globalisering och lokal mobilisering*, SNS, Stockholm 1988.

Att endast urskilja tre olika nivåer (t.ex. internationellt, nationellt och lokalt) innebär en kraftig förenkling. Varken den internationella eller lokala nivån är enhetlig. En ökad europeisk integration är inte automatiskt ett led i en allmän globalisering. Inom kommunerna sker på många håll en uppdelning i kommundelar eller stadsdelar. Decentraliseringssträvandena innebär dessutom att självständigt förvaltningsansvar läggs på lokala enheter, exempelvis vårdinstitutioner, skolor och daghem. I och med civilförsvarets nya hemskyddsorganisation organiseras nu beredskapssamhället ända ner på kvartersnivå.

De funktionella, sektoriella och territoriella principerna för organisering kan ses som tre separata dimensioner. Ett konsekvent förverkligande av samtliga tre principer skulle innebära att alla teoretiskt möjliga kombinationer också skulle motsvaras av faktiskt existerande institutioner. Kombinationen rättsväsen–bostadssektor–nationell nivå förverkligas exempelvis genom bostadsdomstolen. Kombinationen förvaltning–kommunikationsväsende–lokal nivå innefattar bl.a. postkontor. Med, låt säga, ett tiotal funktioner, några dussin sektorer och åtta territoriella nivåer bildas en jättekub med ett par tusen celler. Denna organisatoriska dröm, alternativt mardröm, är långt ifrån förverkligad. Men antalet idag befintliga institutioner är ändå såpass stort att det går att urskilja många olika existerande kombinationer och mönster i den stora teoretiska egenskapsrymden. Den undersökning som redovisas i denna bok tar utgångspunkt i regeringsmakten på central nivå. Från detta perspektiv kan man sedan följa trådarna i tre olika riktningar: över de funktionella gränserna, längs sektorslinjerna och tvärs de territoriella nivåerna.

Undersökningens genomförande

Undersökningspopulationen utgörs av politiker och tjänstemän i regeringskansliet. I urvalet ingår handläggande tjänstemän på departementssekreterarnivå och uppåt, men däremot inte assistenter, kanslisekreterare, kontorister eller expeditionsvakter. Däremot ingår, så långt möjligt, sakkunniga med tjänst hos annan myndighet som är anställda i regeringskansliet för särskilt uppdrag.

Till grund för urvalet ligger det databaserade löne- och anställningsregister som förs av regeringskansliets förvaltningskontor. Urvalet drogs i mitten av april 1988. Förteckningen har på några punkter kompletterats med uppgifter ur regeringskansliets interna telefonkatalog (november 1987).

I urvalet ingår fackdepartementen samt statsrådsberedningen. Förvaltningskontoret, som enbart sysslar med regeringskansliets interna administration, ingår inte i undersökningen.

När det gäller utrikesdepartementet har de delar medtagits vilka till sina uppgifter närmast motsvarar andra fackdepartement. I UD ingår sålunda departementsledningen, politiska avdelningen, delar av rättsavdelningen (R1 och R4), handelsavdelningen (UDH), avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete (U-avdelningen), press- och informationsenheten samt informationsbyrån. Däremot ingår inte UD:s utlandsbaserade personal, administrativa avdelningen eller de konsulärt inriktade delarna av rättsavdelningen (R2 och R3).

Undersökningen har genomförts som ett forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Projektet har finansierats av maktutredningen. Ansvaret för undersökningsuppläggning och bearbetning av materialet åvilar undersökningsledningen i Uppsala. Fältarbetet har genomförts av statistiska centralbyrån. SCB har sålunda svarat för tryckning av enkätformuläret, utsändning av formulär och påminnelser samt registrering av svaren.

En förhandsinformation om undersökningen utsändes i början av april 1988 till statssekreterarna i statsrådsberedningen och utrikesdepartementet, till regeringskansliets förvaltningskontor samt till de fackliga organisationerna och de två personaltidningarna i regeringskansliet.

Enkätformulär, följebrev med upplysningar om undersökningen samt svarskuvert utsändes till urvalspersonerna i vecka 20 (16-20 maj) 1988. Drygt hälften (53,6 procent) hade besvarat enkäten inom vecka 21 (23-27 maj). Ytterligare 15,7 procent svarade under vecka 22 (30 maj - 3 juni). Under denna vecka utsändes ett påminnelsebrev tillsammans med ett nytt exemplar av enkätformulär och svarskuvert. Under vecka 23 togs telefonkontakt med dem som då inte svarat. Fältarbetet avbröts i månadsskiftet juni-juli.

Tabell 1.3 visar det slutliga resultatet av fältarbetet. Det ur-

Tabell 1.3 Undersökningsurvalet

		Antal	Procentuell andel
Bruttourval		1169	
Slutat	44		
Tjänstledig	18		
Nyanställd	5		
Resa, semester, sjuk	20		
Utgår ur urvalet		-87	
Nettourval		1082	100,0
Ej svarat		-116	10,7
Svarat		966	89,3

sprungliga urvalet bestod av 1169 personer. Det visade sig under fältarbetet att en del av dessa egentligen inte tillhörde undersökningspopulationen. Av nettourvalet på 1082 personer besvarade 966 enkäten. Det innebär att svarsfrekvensen blev 89,3 procent. Bortfallet på 10,7 procent får betraktas som lågt för denna typ av undersökning.

Såvitt kan bedömas finns det ingen kategori som har extremt låg svarsfrekvens. Andelen svarande är något under genomsnittet bland statsråd (71,4 procent) och statssekreterare (65,2 procent). En jämförelse mellan departementen visar att justitiedepartementet, kommunikationsdepartementet och statsrådsberedningen har högst svarsfrekvens, medan jordbruks- och försvarsdepartementen har störst bortfall.

Antalet besvarade formulär uppdelat per departement visas i tabell 1.4

Enkätformuläret var uppdelat i följande avdelningar:

A. Kontakter med *statsråd.*

B. Kontakter med *statssekreterare.*

C. Kontakter med and departementens *tjänstemän.*

D. Kontakter med *kommittéer, arbetsgrupper, delegationer* etc.

E. Kontakter med *myndigheter* och andra offentliga organ.

F. Kontakter med *riksdagen.*

G. Kontakter med *partier, organisationer och föreningar.*

Tabell 1.4 Antal svar per departement

Departement	Antal
Statsrådsberedningen	26
Justitie	66
Utrikes	178
Försvars	56
Social	66
Kommunikations	40
Finans	117
Utbildnings	88
Jordbruks	35
Arbetsmarknads	76
Bostads	46
Industri	75
Civil	52
Miljö- och energi	45
Summa	966

H. Kontakter med *företag*.
I. Kontakter med *massmedia*.
J. *Internationella* kontakter.

Dessutom ställdes inledande frågor om den intervjuades tjänsteställning, departementstillhörighet och enhet.

Kontakternas omfattning mättes med ett sammanfattande omdöme. Fem svarsalternativ angavs:[32]

– I stort sett varje dag.
– I stort sett varje vecka.
– I stort sett varje månad.
– I stort sett en/ett par gånger per år.
– Sällan aldrig.

Det finns flera statistiska metoder att redovisa svarsmönstren. Den enklaste presentationen är svarens procentuella fördelning. Det finns också flera sätt att med genomsnitt och indexberäkningar ge sammanfattande och mer lättöverskådliga uttryck för kontakternas frekvens. Tabell 1.5 visar några exempel på sådana beräkningsmetoder.

32. Formuleringarna är, för jämförbarhetens skull, desamma som i en motsvarande undersökning inom norska maktutredningen: Per Lægreid & Johan P. Olsen, *Byråkrati og beslutninger: En studie av norske departement*, Universitetsforlaget, Oslo 1978.

Tabell 1.5 Exempel på svarsfördelningar

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Skalvärde för indexberäkning	*100*	*75*	*50*	*25*	*0*			
Fiktiva typexempel								
Liten, sporadisk	0	0	0	20	80	20	25	5
Liten, intensiv	20	0	0	0	80	20	100	20
Stor, sporadisk	0	0	0	80	20	80	25	20
Stor, intensiv	80	0	0	0	20	80	100	80
Faktiska exempel								
AMS	0	2	3	16	78	22	36	8
LO centralt	0	4	15	32	49	51	37	19
JO	0	0	2	12	86	14	29	4
Riksbanken	0	2	5	10	83	17	40	7

Det första fiktiva exemplet visar en svarsfördelning för en liten, sporadisk kontakt. Endast ett mindretal, här en femtedel, har över huvud taget någon kontakt under året. Till yttermera visso äger dessa kontakter rum endast en eller ett par gånger om året. Tabellen visar ett sätt att sammanfatta denna information i ett enda medeltal.

De fem svarsalternativen tilldelas vardera ett skalvärde. Tabellens översta rad visar dessa värden. Här har stegen mellan skalvärdena gjorts likstora ("ekvidistanta"). Genomsnittet kan variera mellan maximum 100 (alla har kontakt varje dag) och minimum 0 (ingen har någonsin kontakt). I exemplet med liten, sporadisk kontakt blir genomsnittet 5.

Det andra fiktiva exemplet visar en liten, intensiv kontakt. Lika stor andel, 20 procent, rapporterar någon kontakt. Men dessa kontakter äger nu rum dagligen. Genomsnittsvärdet är här 20.

Det tredje exemplet illustrerar en stor, sporadisk kontakt. Det är nu 80 procent som har kontakt, samtliga av dessa emellertid endast en eller ett par gånger per år. Genomsnittet blir i detta fall också 20.

Det ligger i sakens natur att det bakom ett visst genomsnittsvärde kan dölja sig många tänkbara fördelningar. Genomsnittstalet ger ett mått på den totala kontaktmängden. Denna kan uppstå av att få har många kontakter likaväl som att många har få kontakter.

Ett sätt att skilja mellan dessa två fall är att också beakta kontakternas *intensitet*. Det beräknas här helt enkelt som genomsnittet, inte bland samtliga, utan endast bland dem som haft någon kontakt. Det lägsta intensitetsvärdet blir här 25, det vill säga såpass sporadisk kontakt som en eller ett par gånger per år. Maximal intensitet är 100, vilket innebär att alla kontakter är dagliga.

Tabellen visar således tre olika sätt att sammanfatta resultaten: procentuell andel som haft någon kontakt, intensitet samt genomsnitt. Det råder givetvis ett bestämt förhållande mellan dessa tre storheter. Genomsnittet är lika med andel multiplicerad med intensitet.[33]

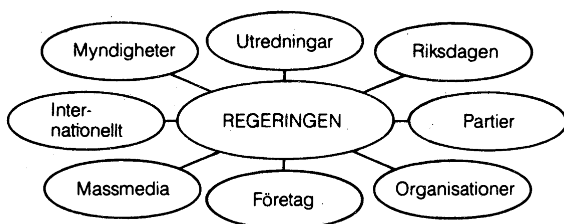
De fjärde fiktiva exemplet visar stor, intensiv kontakt. Om 80 procent har daglig kontakt blir intensiteten 100 och genomsnittet 80.

Det senare medeltalet är givetvis ett extremt högt värde som sällan torde återfinnas i verkligheten. Den nedre delen av tabellen visar några faktiskt observerade exempel. Av samtliga tillfrågade i regeringskansliet 1988 var det 22 procent som uppgav att de någon gång hade kontakt med arbetsmarknadsstyrelsen. Med en intensitetsnivå på 36 blir genomsnittsindex 8. Kontakterna med centralorganisationen LO är i jämförelse härmed mer omfattande. Hälften av de tillfrågade har åtminstone haft någon årlig kontakt; genomsnittsvärdet blir 19. När det gäller kontakterna med justitieombudsmannen respektive riksbanken finns den likheten att det är ungefär lika stor andel som haft någon kontakt; 14 respektive 17 procent. Kontakterna med riksbanken är emellertid mer intensiva. Genomsnittet, måttet på den totala kontaktmängden med regeringskansliet, blir därför klart högre för riksbanken än för JO.

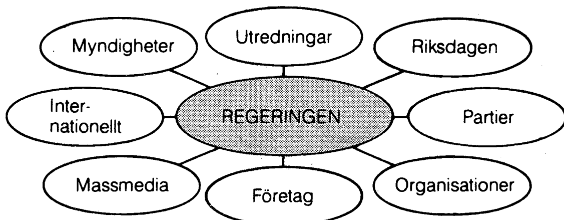
Det skall för tydlighetens skull understrykas att dessa siffror, liksom övriga resultat i denna bok, avser relativa andelar av undersökningspopulationen, det vill säga av regeringskansliet. Att storleksfaktorer kan påverka resultaten ligger i sakens natur. Kontakterna med en stor myndighet blir givetvis, under i övrigt lika villkor, mer omfattande än med en liten myndighet. Från den lilla myndighetens perspektiv kan kontaktintensiteten med regeringskansliet vara minst lika hög som från den storas, men från regeringskansliets horisont intar den likväl en mer perifer roll.

33. Förutsatt att storheterna uttrycks som proportioner.

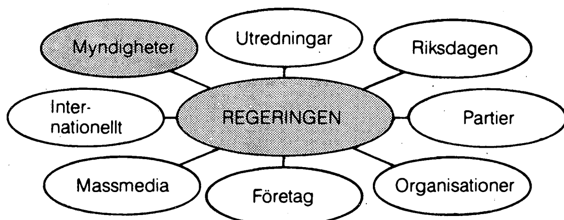
Kapitel 1
Undersöknings-
ram



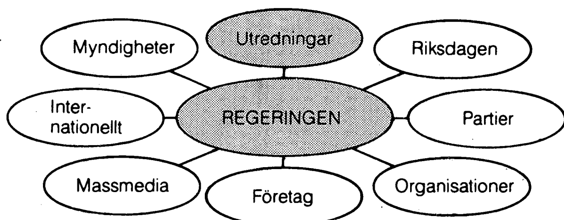
Kapitel 2
Regerings-
kansliets
interna
kontakter



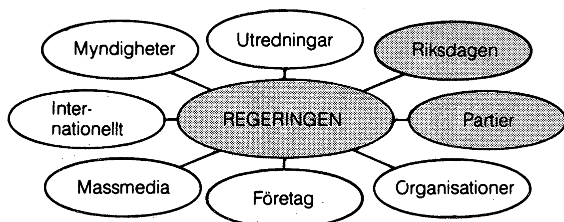
Kapitel 3
Kontakt med
myndigheter



Kapitel 4
Kontakt med
utredningar



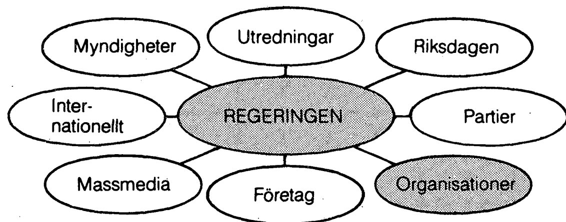
Kapitel 5
Kontakt med
riksdag och
partier



Figur 1.5 Bokens disposition

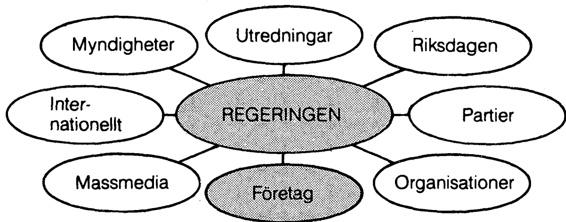
Kapitel 6

Kontakt med organisationer



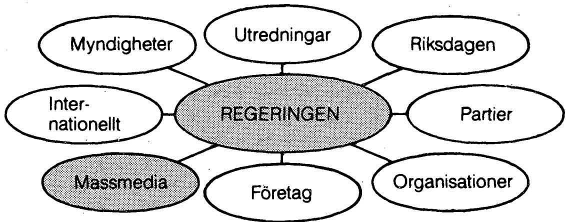
Kapitel 7

Kontakt med företag



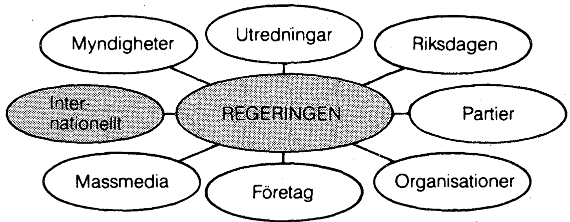
Kapitel 8

Kontakt med massmedia



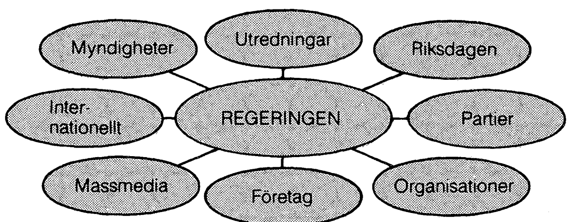
Kapitel 9

Internationella kontakter



Kapitel 10

Hela nätverket



En storlekseffekt kan också inverka på de skillnader som iakttas mellan departementen. Om varje departement har samma totalmängd kontakter kommer ett större departement till följd av arbetsdelning att uppvisa glesare kontakter räknat per person, medan det mindre departementet blir mer kontaktintensivt. Varje försök att justera för denna storlekseffekt innebär ett mått av godtycke. De redovisade talen uttrycker därför de faktiskt observerade kontaktfrekvenserna, men man bör givetvis ha denna storleksfaktor i bakhuvudet när man tolkar resultaten.

De data som presenteras i denna bok insamlades sålunda under senvåren och försommaren 1988. Såsom frågor och svarsalternativ utformades har uppgifterna en tillbakablickande karaktär. Den bild som framträder torde därför i relativt ringa mån ha påverkats av speciella händelser vid tidpunkten för datainsamlingen. Däremot är uppgifterna givetvis tidsbundna i det avseendet att de återspeglar den då aktuella departementsindelningen. Senare inträffade förändringar i gränsdragningen mellan departementen, exempelvis det faktum civildepartementet fått delvis nya arbetsuppgifter, har här inte kunnat beaktas.

Parallellt med enkätundersökningen har författaren genomfört vissa intervjuer med statsråd, statssekreterare, chefstjänstemän och handläggare. Även om dessa intervjuer inte gör anspråk på systematisk representativitet har de på vissa punkter kunna bidra till att ge perspektiv på det statistiska materialet.

Bokens uppläggning

Kapitelindelningen följer den undersökningsmodell som presenterades inledningsvis (se figur 1.5). Först ägnas ett kapitel åt regeringskansliets interna nätverk (kapitel 2). Därefter granskas, i tur och ordning, regeringskansliets kontakter med myndigheterna (kapitel 3), utredningsväsendet (kapitel 4), riksdagen och de politiska partierna (kapitel 5), intresseorganisationerna (kapitel 6), företagen (kapitel 7) och massmedia (kapitel 8). Departementens internationella kontakterna beskrivs i kapitel 9. I det tionde kapitlet ges en samlande analys av hela nätverket. En avslutande kommentar till resultaten ges i kapitel 11.

Någon helt jämförbar undersökning har tidigare inte genomförts.

Detta faktum har fått motivera en viss frikostighet i tabellredovisningen. Textkommentarerna inskränks emellertid till huvuddragen i resultaten.

2. Departementens värld

"För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli." Mycket närmare än så preciserar regeringsformen inte den styrande maktens organisation. Det enda som egentligen sägs är att det i regeringskansliet ingår departement och att regeringen fördelar ärendena mellan departementen. I allt väsentligt är det varje regering själv som beslutar hur regeringsarbetet skall organiseras.

I praktiken har regeringskansliets organisation varit relativt stabil. Även om en nytillträdd regering kanske skulle vilja börja om från en nollpunkt visar erfarenheterna från regeringsskiften att etablerade rutiner och gamla vanor faller över de nya statsråden med obönhörlig tyngd.[1] De förändringar som under åren ägt rum har inte i första hand haft partipolitisk bakgrund, utan har varit en successiv anpassning till strukturella förändringar. Statsmaktens expansion under det senaste århundradet har framtvingat rationaliseringar och omorganisationer.

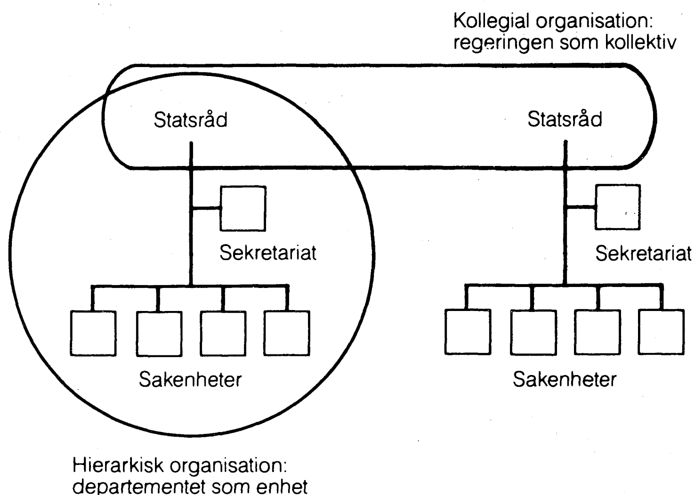
Under 1700-talet kom Kungl. Maj:ts kansli att indelas i ett antal expeditioner. I och med departementalreformen 1840 omvandlades dessa expeditioner till departement med statsråd som chefer. Högste tjänsteman var expeditionschefen. Med tiden blev beredningen av regeringsärendena alltmer omfattande. År 1920 indelades därför departementen i två avdelningar. Statssekreteraren fick hand om den "politiska" delen, framför allt planering och allmänna politiska riktlinjer. Expeditionschefen blev ansvarig för "förvaltningen", främst handläggning av löpande ärenden och tillämpningsfrågor.

Klyvningen mellan "politik" och "förvaltning" blev allt svårare att upprätthålla. År 1965 infördes därför en integrerad, hierarkisk organisationsmodell. Till sakenheter förs ärenden inom samma område, oavsett om de är att betrakta som "politik" eller "förvaltning". Under statsrådet finns ett antal stabsenheter: rättssekretariat, inter-

1. Hans Bergström, *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tiden, Stockholm 1987, s. 265 ff.

nationellt sekreteriat samt planerings- och budgetsekretariat. Chefstjänstemän är statssekreteraren, expeditionschefen och rättschefen (det förekommer att posterna som expeditions- och rättschefer är sammanslagna).

Regeringskansliet utgör därför en blandning av två organisationsprinciper. Å ena sidan skall regeringen enligt grundlagen arbeta som ett kollektiv. Så gott som alla regeringsärenden i Sverige avgörs samfällt av regeringen. Å andra sidan utgör varje departement en egen hierarkisk organisation. Man kan se regeringskansliet som en uppsättning pyramider vars toppar, statsråden, förbinds genom sitt medlemskap i regeringen (figur 2.1).[2]



Figur 2.1 Regeringskansliet: två organisationsprinciper

2. Torbjörn Larsson, *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*, Studentlitteratur, Lund 1986, s. 26 ff. Recension, Daniel Tarschys, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 90, 1987, s. 334 ff. Jfr även Torbjörn Larsson, "Sweden", i Jean Blondel & Ferdinand Müller-Rommel, red., *Cabinets in Western Europe*, Macmillan , London 1988.

Denna förening av två organisationsmodeller, den kollegiala och den hierarkiska, visar hur den funktionella principen (regeringen utövar den verkställande politiska makten) bryts mot den sektoriella (samhället är organiserat i väsenden inom bestämda politiska sakområden).

Dualismen i regeringskansliet kommer också till uttryck i tjänstestrukturen. Länge upprätthölls fiktionen att endast statsrådet var politiker och att alla andra i departementet var opolitiska tjänstemän. Det förekom långt in på 1970-talet att statssekreteraren var en tjänsteman utan känd partipolitisk hemvist. Statssekreterarsysslan innebär att ta aktiv del i den politiska ledningen av departementets arbete. Det är numera regel att en statssekreterare ställer sin plats till förfogande då vederbörandes statsråd avgår.

Under 1950- och 1960-talen blev det allt vanligare att statsråden försåg med sig ett antal politiska medarbetare. Dessa "politruker" gavs olika former av anställning i departementen. Numera är förekomsten av politiska tjänster erkänd och reglerad. Det finns idag omkring 20 informationssekreterare och ett 70-tal politiskt sakkunniga, vilka bl.a. fungerar som talskrivare och rådgivare åt statsråden. Tjänstestrukturen i departementen sammanfattas i tabell 2.1.[3]

Tabell 2.1 Tjänstestrukturen i departementen

Departementschef	Statsråd
Politiska tjänster	Statssekreterare Informationssekreterare Politiskt sakkunnig
Oklar ställning	Planeringschef
Opolitiska tjänster (chefer och handläggare)	Expeditions- och rättschef Departementsråd Kansliråd Departementssekreterare Rättssakkunnig Övriga sakkunniga

3. Figuren visar endast huvuddragen. I vissa departement, särskilt utrikesdepartementet, avviker tjänstestrukturen något från denna medelproportional.

Efter en kulmen i början av 1980-talet minskar departementspersonalen. Det totala antalet anställda i regeringskansliet uppgår till omkring 2 000 (tabell 2.2; exklusive UD). I denna siffra ingår såväl chefstjänstemän, handläggare som assistenter och biträdespersonal. Härtill kommer utrikesdepartementets cirka 800 anställda, varav cirka 350 är handläggare.[4]

Tabell 2.2 Antal anställda i regeringskansliet

	Departement	Kommittéer	Totalt	Varav politiskt sakkunniga*
1956			576	
1967	830	297	1127	
1973	918	416	1334	
1976	1476	551	2027	
1981	1842	617	2459	
1982	2022	494	2516	50
1983	2004	396	2400	59
1984	1942	299	2241	59
1985	1856	256	2112	67
1986	1801	229	2030	70
1987	1782	224	2006	76
1988	1740	207	1947	76 95

Exklusive utrikesdepartementet.
* Exkl. statsråd. Statssekreterare inräknas i departementsanställda.
Källa: KU 1987/88:40, bil. A 1 B och motsvarande för tidigare år. Uppgifterna har kompletterats av Anna Hedenberg, ekonomienheten, regeringskansliets förvaltningskontor.
Uppgiften avser den 1 januari nästföljande årtal; "1988" avser sålunda läget 1989-01-01.
Jfr även Erik Berggren, *Att delegera regeringsärenden*, Liber, Stockholm 1983, s. 56 ff.

Så långt den formella strukturen, den bild som framträder ur organisationsscheman och tjänstematriklar. Frågan är nu hur vardagslivet i departementen gestaltar sig. Ett svar ges av kontaktmönstren, de stora kommunikationsvägarna inom och mellan departementen. Tabell 2.3 ger en översikt över svaren i den del av enkäten som handlar om kontakter med statsråd, statssekreterare och tjänstemän. Här har materialet bearbetats så att det framgår hur stora skillnader det är mellan kontakterna inom respektive mellan departementen.

4. SOU 1988:58, s. 30.

Tabell 2.3 Kontakter inom regeringskansliet

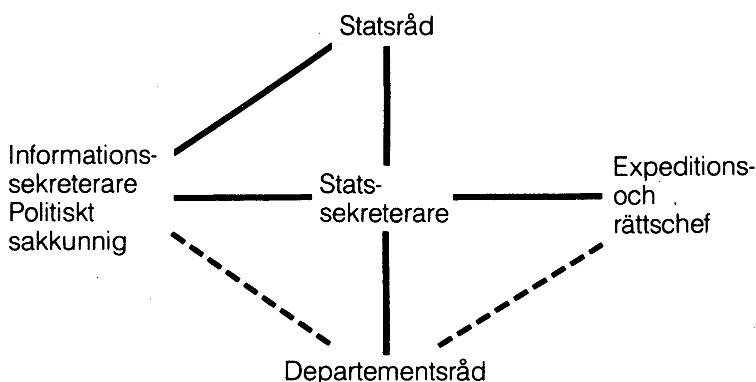
	Procentuell andel av antalet möjliga kontakter: I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Statsråd								
Kontakt med:								
Statsråd, andra dep	24	63	6	6	1	99	76	76
Statssekr, eget dep	86	7	0	7	0	100	93	93
Statssekr, andra dep	1	16	33	30	20	65	46	37
Tjänstemän, eget dep	96	4	0	0	0	100	96	96
Tjänstemän, andra dep	0	10	27	20	43	57	46	26
Statssekreterare								
Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	93	7	0	0	0	100	98	98
Statsråd, andra dep	1	3	11	52	33	67	32	22
Statssekr, andra dep	1	43	32	19	5	95	57	54
Tjänstemän, eget dep	90	10	0	0	0	100	90	90
Tjänstemän, andra dep	3	16	39	30	13	87	47	41
Informationssekreterare								
Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	93	7	0	0	0	100	98	98
Statsråd, andra dep	0	1	3	22	74	26	30	8
Statssekr, eget dep	93	7	0	0	0	100	98	98
Statssekr, andra dep	0	4	3	23	70	30	34	10
Tjänstemän, eget dep	88	12	0	0	0	100	97	97
Tjänstemän, andra dep	2	14	21	27	35	65	47	30
Politiskt sakkunniga								
Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	64	19	8	3	6	94	88	83
Statsråd, andra dep	0	2	5	27	66	34	33	11
Statssekr, eget dep	83	6	3	6	3	97	93	90
Statssekr, andra dep	0	5	11	26	58	42	37	15
Tjänstemän, eget dep	94	3	3	0	0	100	98	98
Tjänstemän, andra dep	4	14	20	26	36	64	48	31
Expeditions- och rätts-chefer. Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	38	50	12	0	0	100	81	81
Statsråd, andra dep	0	0	10	17	74	26	34	9
Statssekr, eget dep	62	38	0	0	0	100	91	91
Statssekr, andra dep	0	1	10	27	62	38	33	13
Tjänstemän, andra dep	8	17	40	27	7	93	52	48
Departementsråd								
Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	13	64	14	5	5	95	72	69
Statsråd, andra dep	0	0	2	16	81	19	28	5
Statssekr, eget dep	53	35	5	4	4	96	86	83
Statssekr, andra dep	0	1	5	25	69	31	31	10
Tjänstemän, andra dep	3	14	27	28	28	72	47	34

Tabell 2.3 Kontakter inom regeringskansliet (forts.)

	Procentuell andel av antalet möjliga kontakter: I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Kansliråd								
Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	9	52	26	6	7	93	68	62
Statsråd, andra dep	0	0	0	8	91	9	27	2
Statssekr, eget dep	27	40	23	4	6	94	74	70
Statssekr, andra dep	0	0	2	13	85	15	29	4
Tjänstemän, andra dep	1	11	19	30	40	60	43	26
Departementssekreterare								
Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	4	44	28	12	12	88	61	54
Statsråd, andra dep	0	0	1	5	94	6	31	2
Statssekr, eget dep	7	46	26	10	11	89	64	57
Statssekr, andra dep	0	1	1	8	91	9	31	3
Tjänstemän, andra dep	2	6	18	28	46	54	41	22
Rättssakkunniga								
Kontakt med:								
Statsråd, eget dep	0	21	48	21	10	90	50	45
Statsråd, andra dep	0	0	0	1	98	2	34	1
Statssekr, eget dep	0	37	40	13	10	90	57	51
Statssekr, andra dep	0	0	0	1	99	1	26	0
Tjänstemän, andra dep	1	4	17	31	46	54	39	21

Tabellen baseras på ett medeltal av samtliga kontakttillfällen. Det innebär, för att ta ett exempel, att siffran längst upp till vänster (24 procent) står i relation till antalet statsråd multiplicerat med antalet övriga departement; av samtliga möjliga möten äger nästan en fjärdedel rum dagligen. En siffra på 100 procent skulle innebära maximal kontakttäthet, att samtliga varje dag har kontakt med samtliga andra.

En första sållning i det stora materialet kan göras genom att välja ut de allra mest frekventa kontakterna. Som en gränslinje väljs ett medeltal över 50 procent dagliga kontakter. I denna kategori hamnar kontakterna inom den politiska ledningen i departementet samt kontakterna mellan å ena sidan chefstjänstemännen och å andra sidan statssekreteraren. Det finns inga exempel på att kontakterna med andra departement når denna höga nivå. Figur 2.2 sammanfattar dessa dagliga kontaktvägar inom departementen.



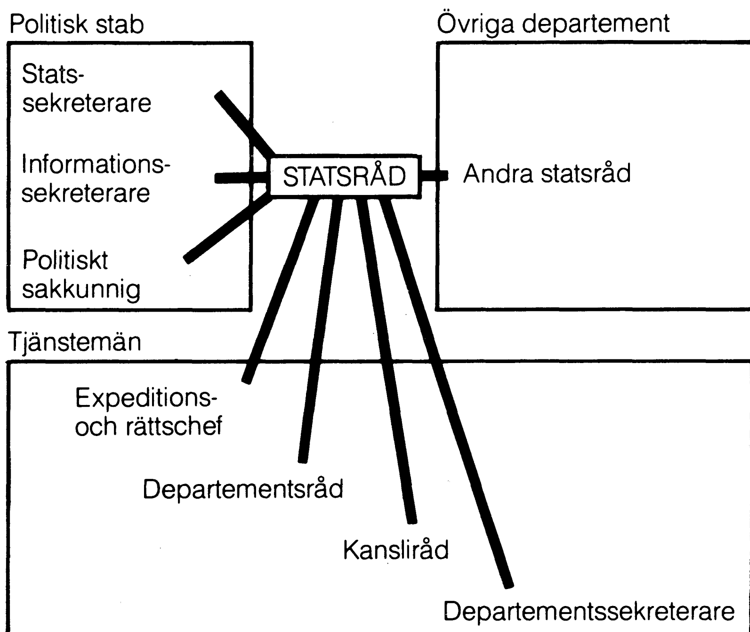
Figur 2.2 Dagligt liv i departementsledningen

Det är uppenbart att statssekreteraren i detta avseende står mer centralt än statsrådet. De politiska medhjälparna, informationssekreterare och politiskt sakkunniga, har visserligen lika mycket dagliga kontakter med statsrådet som med statssekreteraren. Men när det gäller det dagliga överinseendet över departementsarbetet, kontakterna med chefstjänstemän och handläggare, har statssekreteraren en kvantitativt mer framträdande roll än statsrådet.

Det betyder nu ingalunda att statsrådet skulle vara personligen avskärmad från det löpande departementsarbetet. Bilden fullständigas när man också beaktar de kontakter som äger rum, om inte dagligdags, så åtminstone någon gång i veckan. Figur 2.3 visar ett statsråds veckokontakter.

Varje år fattar regeringen beslut i drygt 20 000 ärenden.[5] Det säger sig självt att varje medlem i regeringen inte kan ha fullständig kunskap om varje enskilt ärende. Vid regeringssammanträdet föredrar respektive statsråd sina ärenden; i realiteten har besluten redan fattats i den föregående beredningsprocessen. Regeringssammanträdet är en formell konfirmering för att ge besluten laga kraft.

5. KU 1987/88:40, s. 93.



Figur 2.3 En ministers vecka: kontakter inom regeringskansliet

I flertalet rutinärenden, såsom överklaganden av tjänstetillsättningsärenden, är det i praktiken den föredragande tjänstemannen som avgör ärendet i enlighet med etablerad praxis. Men det vore missvisande att föreställa sig att det föredragande statsrådets medverkan endast är av formellt bekräftande karaktär. Det tillhör rutinen i departementen att måndagsförmiddagen ägnas åt en genomgång av de ärenden som skall tas upp vid torsdagens regeringssammanträde. I denna veckoberedning inför statsrådet deltar expeditionschefen samt vanligen den föredragande tjänstemannen.

I varje organisation som ett regeringskansli finns det en inbyggd spänning mellan politiker och tjänstemän. Ett sätt för en minister att hävda sin uppfattning är att på ett tidigt stadium utforma praxis. Det finns i varje fackdepartement en del typer av ärenden som återkommer regelbundet. Bestämmer sig statsrådet för att dessa skall avgöras på ett bestämt sätt brukar tjänstemännen lojalt anpassa sig till dessa principer.

En årlig mängd om 20 000 ärenden kan förefalla svindlande hög. I själva verket är antalet tämligen hanterligt, om man betänker att det finns drygt 20 statsråd och att året har 52 veckor. Medeltalet ärenden per statsråd och vecka understiger därmed 20. Det är ingen oöverstiglig uppgift för en tränad politiker att på en förmiddag sätta sig in i ett knappt tjog frågor, varav flera brukar vara av enkel och okontroversiell natur.

Ett statsråd förväntas vid regeringssammanträdet känna till innebörden av de beslut han eller hon föreslår för sina regeringskolleger. Det berättas att Olof Palme, för att diskret förhöra nya statsråd att inget beslut fattats vid deras departementent utan att de faktiskt visste vad de beslöt om, vid sittande bord kunde slänga ut en detaljfråga. "Den där orten, var ligger den någonstans?", kunde statsministern fråga.[6]

Flera statsråd har också speciella rutiner för att upptäcka vad som är på gång i det egna departementet. Den ene ser till att hålla sig underrättad om alla inkommande skrivelser. Den andra har som en särskild punkt på måndagens veckoberedning en "beredning under strecket": efter veckans ärendeförteckning behandlas frågor av viktigare politisk natur som kan förväntas dyka upp inom den närmaste framtiden.

En propositionsskrivare har ansvar för beslutsprocessen. Häri ligger en skyldighet att se till att beredningsarbetet påbörjas i tid och att besluten fattas på rätt nivåer. Beredningarna brukar först ske med närmast ansvariga enhetschef, sedan med statssekreterare och andra chefstjänstemän samt slutligen med statsrådet.[7]

Det tillhör därför ingalunda undantagen, utan är tvärtom regel, att statsrådet har löpande kontakt med sina handläggande tjänstemän. Nästan hälften, 48 procent, av departementssekreterarna träffar sitt statsråd varje vecka. Högre upp i tjänstemannahierarkin blir kontakterna ännu tätare. Andelen kanslisråd som har kontakt med statsrådet minst en gång i veckan är 61 procent. Motsvaranden andel bland departementsråden är 77 procent och bland expeditions- och rättscheferna 88 procent.

Det formella organisationsschemats bild av ett departement träf-

6. Jfr Ulf Larsson, "En egen, särskild stil", i *Boken om Olof Palme: Hans liv, hans gärning, hans död*, Tiden, Stockholm 1986, s. 151.
7. *Propositionshandboken: Teknik och metoder i propositionsarbetet*, statsrådsberedningen, Ds SB 1987:2, s. 42 f.

får därmed endast delvis rätt. Föreställningen om en pyramid med flera våningar innebär att kontakterna mellan topp och botten förutsätts ske indirekt, via de olika mellannivåerna. I verkligheten finns det en stor kontaktyta mellan topp och bas, mellan statsrådet och de handläggande tjänstemännen ute på de olika sakenheterna.

Sverige är i detta avseende troligen relativt speciellt. Tillgängliga data tyder på att förhållandena i andra länder är annorlunda. I Norge var 1986 andelen tjänstemän som hade kontakt med statsrådet varje vecka eller oftare endast 5 procent på den lägsta handläggarnivån (konsulent och förestekonsulent) och 22 procent på den näst lägsta (byråchef). Den hierarkiska strukturen är mer markerad i Norge.[8]

Det har under åren gjorts åtskilliga försök att delegera grupper av ärenden från regeringen till underlydande myndigheter. Tanken är att regeringskansliet, för att kunna fungera som ett effektivt stabsorgan, skall avlastas partsärenden av typen statsbidrag, tillstånd och dispenser. Under en tjugoårsperiod minskades antalet regeringsärenden med 10 000.[9] Men fortfarande sitter regeringen i sin egenskap av högsta förvaltningsmyndighet varje vecka och beslutar i rader av detaljärenden. Även om de klubbas igenom snabbt vid regeringssammanträdet tar handläggningen en avsevärd del av tjänstemännens tid i anspråk.

Det är dock inte alltid som den politiska ledningen i ett departement har ett odelat intresse av att göra sig av med alla smäärenden. Bland alla abstrakta propositioner och investeringsanslag i miljardklassen upplevs det emellanåt som befriande att få utöva en konkret och åskådlig makt genom ett beslut att utdela statsbidrag på 50 000 kronor.

Det är i sammanhanget viktigt att ha i minnet att regeringskansliet inte är någon stor organisation. Antalet handläggande tjänstemän, inklusive chefstjänstemän, är inte fler än strax över 1 000.[10] Medeltalet per departement ligger därmed kring 70-80. Men efter-

8. Tom Christensen & Morten Egeberg, "Norske departementer 1976-86: Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd", Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, november 1987, s. 31.
9. Erik Berggren, *Att delegera regeringsärenden: Möjligheter och resultat*, Publica, Stockholm 1983.
10. I denna siffra ingår inte biträdespersonal, UDs administrativa avdelning eller UDs utlandsbaserade personal.

som ansvaret för en del departement är delat mellan flera statsråd blir det genomsnittliga antalet handläggare per statsråd cirka 50. Ett statsråd står inte inför en oöverskådlig jättebyråkrati, utan har till sitt förfogande en förhållandevis liten och hanterlig organisation.

Samordningsproblemet i regeringskansliet har två aspekter. En enhetlig politik kräver samordning såväl *inom* som *mellan* departementen.[11] Den senare frågan blir särskilt betydelsefull i det svenska styrelseskicket, med dess krav på kollektivt beslutsfattande inom regeringen.

Ett sätt att säkerställa att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll är s.k. gemensam beredning.[12] I departementsförordningen föreskrivs att ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden skall handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd.

I en del fall är gemensam beredning en naturlig åtgärd. Av statsministerns särskilda ställning följer en allmän skyldighet för departementen att informera statsrådsberedningen om regeringsärenden av större vikt. Gemensam beredning med finansdepartementet är obligatorisk i alla ärenden som har ekonomiska konsekvenser. Regeringsformen föreskriver att utrikesministern skall hållas underrättad när det uppkommer frågor av betydelse för förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer. Ärenden av betydelse för totalförsvaret skall beredas gemensamt med försvarsdepartementet. Aktualiseras lagstiftning i civilrättsliga, straffrättsliga eller processrättsliga ämnen skall gemensam beredning ske med justitiedepartementet.

Det kan här inskjutas att statsrådsberedningen, utöver att vara statsministerns kansli, har en samordnande funktion när det gäller regeringsärendenas yttre utformning. Statsrådsberedningen utfärdar riktlinjer för handläggningen i regeringskansliet, ansvarar för protokollföringen i regeringen samt står för utgivningen av Svensk författningssamling SFS.

Inriktningen är, enligt statsrådsberedningens anvisningar till regeringskansliets personal, att den gemensamma beredningen skall

11. Jfr distinktionen vertikal-horisontell samordning i Larsson, 1986 , s. 40 ff.
12. "Gemensam beredning", PM 1983:1, 1983-03-31, statsrådsberedningen, rättschefen.

inledas "så tidigt som det är praktiskt möjligt": "Samrådet skall alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda statsråden eller deras företrädare har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets handläggning och avgörande."[13]

Gången i den gemensamma beredningen följer ett fastlagt schema: "Om enighet i ett ärende inte kan uppnås vid kontakter mellan de beredningsansvariga tjänstemännen, måste diskussionerna föras upp på politisk nivå. I sista hand får frågan avgöras vid kontakter mellan de berörda statsråden eller vid lunchberedning eller allmän beredning."[14]

Det finns inga särskilda föreskrifter om hur samrådet rent praktiskt skall äga rum, om det skall ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser skall dokumenteras etc.[15] Tillvägagångssättet är ofta mycket informellt: "Beslutsprocessen i regeringskansliet är inte lika formbunden som på många andra håll i statsförvaltningen".[16] Personliga sammanträffanden anses ofta lämpligare än skriftliga kontakter. Överenskommelser bekräftas successivt, helst skriftligen, t.ex. i form av ett "Vidi" på en promemoria.[17]

En form av gemensam beredning, som kommer in mot slutet av ärendets behandling, är s.k. delning. Innan det definitiva beslutet fattas om exempelvis en proposition ges övriga departement, och eventuellt andra berörda intressenter, tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som upprättats.[18]

Den gemensamma beredningen sker utan offentlighet: "Syftet med gemensam beredning kan komma att förfelas om innehållet i ett regeringsbeslut genom pressmeddelande eller på annat sätt ges offentlighet innan den gemensamma beredningen är avslutad. Den gemensamma beredningen kan inte anses vara avslutad förrän alla parter är överens."[19] Det är även i efterhand svårt, ofta omöjligt, för utanförstående, även för forskare, att få en uppfattning om hur den interna process gestaltat sig som lett fram till ett visst regeringsbe-

13. Ibid, s. 4.
14. Ibid.
15. Ibid.
16. *Propositionshandboken*, s. 42.
17. Ibid., s. 61 f
18. "Delning", PM 1986:1, 1986-04-28, statsrådsberedningen, rättschefen.
19. "Gemensam beredning", PM 1983:1, s. 4.

slut. Delningsexemplar och annat arbetsmaterial som alstras i beredningsstadet arkiveras ej.[20]

En särskild form av samordning äger rum i samband med budgetprocessen. Förspelet till budgetpropositionen ser i korthet ut på följande sätt. Myndigheternas anslagsframställningar avlämnas senast den 1 september. Dessa bearbetas såväl inom finansdepartementet som inom respektive fackdepartement. Omkring den 5-6 oktober överlämnas fackdepartementens bud till finansdepartementet; en dryg månad senare kommer finansdepartementets motbud. Under några intensiva veckor följer så en serie förhandlingar med utgångspunkt från dessa "fackbud" och "fi-bud". Denna fas avslutas vid månadsskiftet november/december, då "tabellverket låses". I början av januari offentliggörs budgetpropositionen.

Budgetprocessens logik återspeglas i tjänstestrukturen. Finansdepartementets kontakter med fackdepartementen handhas av budgetavdelningen. Inom denna finns ett antal kontaktmän, med ansvar för ett helt eller för en del av ett fackdepartement. Kontaktmannen har till uppgift att analysera fackbuden och utarbeta förslag till finansens motbud. Inom budgetavdelningen finns dessutom ett antal huvudmän, med ansvar för flera departement.

Eventuell oenighet mellan fackdepartement och finansdepartement löses, skulle man kunna säga, på så låg nivå som möjligt. Många budgetfrågor avgörs i realiteten i förhandlingar mellan kontaktmännen och fackdepartementens handläggare. Frågor där man inte kunnat komma överens förs upp till högre nivå. På huvudmannanivån förs förhandlingarna mellan budgetavdelningens huvudmän och huvudmännen för fackdepartementens sakenheter. Återstående konflikter förs upp till statssekreterarnivå eller till bilaterala förhandlingar mellan statsråd. Endast ett fåtal återstående fall av oenighet behöver därefter föras upp till kollektivt avgörande av regeringen i allmän beredning.

Finansdepartementets bud föredras noggrant för finansministern. Budgetavdelningens handläggare uppträder därmed med finansministerns auktoritet i ryggen. För ett fackdepartement skulle det vara en nära till hands liggande budgetstrategi att ingå i allians med statsministern/statsrådsberedningen mot finansdepartementet. Sys-

20. Se närmare Rune Hedman, "Arkivbildningen hos regeringen: Några reflexioner", *Arkiv, Samhälle och Forskning*, 27, 1985, s. 17-24.

temet bygger på att sådana koalitioner inte ingås eller ens uppmuntras.

Budgeten är ett av regeringens politiska styrinstrument. Under de senaste årtiondena har flera förändringar genomförts, vilka alla har syftet att förstärka budgetprocessens effektivitet. Programbudgetidéerna under 1960-talet innebar att de ekonomiska effektivitetsaspekterna sköts i förgrunden. Myndigheterna skulle ställa upp mål; budgeten skulle uppdelas i program inriktade på att förverkliga dessa mål. Till det ekonomiska styrsystemet skulle knytas metoder för att mäta graden av resultatuppfyllelse och därmed åtgärdernas effektivitet.

I den nu aktuella förvaltningspolitiken har ansträngningarna att förbättra budgeten som styrinstrument framför allt kommit till uttryck i övergången till treåriga budgetperioder; under de två mellanåren räcker det att myndigheterna lämnar in en förenklad anslagsframställning. Myndigheterna skall fås att tänka mer långsiktigt och mer koncentrera sig på att bedöma i vilken utsträckning resultaten överensstämmer med de förväntade.[21]

Våren 1988 förklarade regeringen att den statliga budgetprocessen skall läggas om. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för en "långsiktig och fördjupad verksamhetsanalys".[22]

För dem som driver på i denna riktning rör det sig om ett paradigmskifte. Reformepoken är nu slut; den offentliga sektorn får inte längre växa. I stället för uppbyggnad och expansion följer en era av omprioriteringar och effektivisering.

Nuvarande budgetministern Odd Engström har i intervju i regeringskansliets personaltidning dragit upp ett hundraårsperspektiv.[23] Samhällslivet har genomgått fyra brytningstider. Den första var kampen för rösträtten, som drogs igång i början av 1890-talet. Den andra fasen, som sträckte sig från 1920- till 1950-talen, var folkhemmets koncipiering eller befruktning. Folkhemmet, den offentliga sektorn och välfärdsstaten, byggdes upp under den tredje fasen. "Men nu har uppbyggnadsfasen kommit till ända. Vi skall inte bygga längre. Nu gäller det att ta i drift och utveckla den tidigare uppbyggnaden. Övergången mellan bygg- och driftsfas är den fjärde brytningstiden."[24]

21. *Ledningen av den statliga förvaltningen*, prop. 1986/87:99, s. 35.
22. Kompletteringspropositionen 1988, prop. 1987/88:150, bil. 1, s. 70.
23. "Vingesus över regeringskansliet", *Klara-Posten*, 4, juni 1988, s. 3-5.
24. Ibid., s. 3.

Det finns tre skäl, menar Engström, till att övergången från uppbyggnads- till driftsskede är oåterkalleligt. Det första skälet är att marginella tillskott i en väl utbyggd organisation är ineffektiva. Det andra skälet är att skattetrycket inte kan öka. Det tredje skälet är att det inte finns tillräckliga produktionsresurser som förslår för en fortsatt utbyggnad. "Det behövs inte heller någon gardering för regeringsskiften eftersom sådana inte kommer att förändra någonting."[25]

Engström kritiserar det allt uppslukande budgetarbetet. Under uppbyggnadsskedet har styrningen ofta varit mycket centraliserad med en stark maktkoncentration. "Nu måste vi få ett annat styrsätt än det budgetorienterade och centralistiska." "Det gäller att flytta regeringskansliets uppmärksamhet från input till output. Den offentliga sektorn har inte skapats för att stoppa in saker i, utan att få ut saker ur."

Häri, menar Engström, finns en skillnad mot programbudgetidéernas måltänkande. I stället för målstyrning bör man tala om resultatstyrning. "Det behövs inga mål i början. Det räcker med ett system som på ett riktigt sätt redovisar vad myndigheterna gör." "Mycket kommer att vara 'learning by doing'. Vi kör och lär oss sedan under vägen."[26]

Också i regeringens program för den nya budgetprocessen betonas skillnaden gentemot måltänkandet. Den konkreta styrningen av verksamheten skall ske "med utgångspunkt i en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat". Styrningen uttrycks som riktlinjer för *förändringar* av verksamheten.[27]

Tjänstemännen i regeringskansliet kan inte bytas ut. Därför måste de anamma ett nytt arbetssätt. "Vi som arbetar i regeringskansliet skall bli analytiker och metodutvecklare eller controllers som man säger i näringslivet. Vi skall arbeta med redovisning, utvärdering, uppföljning, effekter och effektivitet." "De som kommer att göra karriär i fortsättningen är de som är duktiga på att få mer reformer för pengarna, inte de som kan få fram mer pengar till reformerna."[28]

Den pågående budgetreformen sätter redan vissa spår i det inter-

25. Ibid., s. 3.
26. Ibid., s. 4.
27. Prop. 1987/88:150, bil. 1, s. 73.
28. *Klara-Posten*, 4 1988, s. 4 f.

na arbetet i regeringskansliet. Sedan 1987 genomförs varje vår en verksamhetsplanering. Varje departement utarbetar ett dokument där de viktigaste resultaten och prioriteringarna anges. Det första årets verksamhetsplanering sågs som ett första försök och bedömdes allmänt som föga framgångsrikt.

Erfarenheten av budgetreformer är minst sagt delade. Flera studier pekar på att resultaten av förändrade budgetsystem inte står i någon proportion till förväntningarna. Verksamheten förblir i mycket opåverkad och de förändringar som inträffar har beslutats på annat sätt än i budgetprocessen. Trots dessa tämligen dystra erfarenheter fortsätter budgetreformerna att genomföras med en jämn periodicitet. Det tycks som om budgetsystemen alltid byts ut med 8-10 års mellanrum.[29]

Forskarna har naturligtvis ställt frågan varför budgeten ändå tillmäts sådan betydelse när den bevisligen inte har de förväntade effekterna. Ett svar går ut på att en budget inte enbart bör bedömas från snävt instrumentella utgångspunkter. Själva budgetprocessen kan ha stor betydelse som ritual, symbol och bekräftelse på ett lands speciella beslutskultur.[30] Budgetreformer bidrar till ett klimat av förnuft, konsensus och trygg kontinuitet genom förändring.[31] Till och med själva klyftan mellan förväntningar och resultat kan ses som en del av denna anda; budgetreformer utgör preliminära utopier och därmed en bekräftelse på att organisationen sakta men säkert rör sig i rätt riktning.[32]

Även om man sålunda bör vara försiktig med att ännu dra några långtgående slutsatser om budgetreformernas eventuella effekter är det redan klart att den nya modellen redan fått vissa konsekvenser för arbetet i regeringskansliet. Vill man renodla situationen kan man säga att två styrsystem idag bryts mot varandra.

Den äldre beslutsmodellen kan betecknas som ett *förhandlingssystem.* Modellen bygger på konsensusprincipen. Systemet sorterar

29. Barbara Czarniawska-Joerges & Bengt Jacobsson, "Budget in a Cold Climate", *Accounting, Organization and Society*, 14, 1989, s. 29-39; Bengt Jacobsson, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur, Lund 1984, s. 156 ff.
30. Czarniawska-Joerges & Jacobsson, 1988; Johan P. Olsen, "Local Budgeting: Decision Making or a Ritual Act?", *Scandinavian Political Studies*, 5, 1970, s. 85-118.
31. Czarniawska-Joerges & Jacobsson, 1988, s. 24.
32. Ibid., s. 26.

fram sådana frågor där man inte är överens. Råder det samförstånd avgörs ärendet på en relativt låg nivå. Är man inte överens skjuts ärendet successivt uppåt. Statsråden kopplas inte in i beslutsprocessen förrän alla lägre nivåer uttömt försöken att nå en uppgörelse.

Viktiga frågor tas upp till allmän beredning. Men i de fall man varit överens sker ingen reell prövning. Ventileringen har då framför allt karaktär av allmän information. Verkligt kollektivt beslutsfattande utnyttjas endast i de fall då återstående tvister måste slitas.

Den nya beslutsmodellen utgör ett *planeringssystem*. Verksamhetsplaneringen innebär ett mer kollektivt beslutsfattande över regeringens prioriteringar. En extra beslutsprocess kommer att föregå förhandlingsskedet. Planeringsmodellen medför att allt kommer upp på den gemensamma dagordningen, inte endast de frågor där man på lägre nivåer varit oense.

Planeringssystemet är internationellt sett vanligast och är också en budget- och styrningsmetod som förekommer inom kommunerna. Ett för styrningen av den svenska staten relativt speciellt förhandlingssystem får idag konkurrens av ett delvis annorlunda planeringssystem.

Styrsystemen och samordningsmetoderna har alla det gemensamt att de syftar till att bringa åtminstone något mått av enhetlighet i det vardagliga virrvarret av ärenden, utspel, uppdykande politiska problem, budgetbeslut och förvaltningsavgöranden. Uppmärksamheten koncentreras här på kontakterna mellan de olika departementen. Tabell 2.4 visar det interdepartementala kontakternas frekvens. Måttenheten är helt enkelt hur stor andel departement man varit i kontakt med under ett år, en månad respektive en vecka. Häri innefattas såväl kontakt med den politiska ledningen som med tjänstemän i andra departement.

Statsråden har tätare kontakter med andra departement än någon annan tjänstekategori. Den svenska regeringens tradition med lunchberedningar, att de statsråd som befinner sig på plats i Stockholm äter gemensam lunch, gör att det finns ett dagligt forum för att diskutera aktuella politiska problem, utnämningar etc. Torsdagsmorgonens regeringssammanträde följs, efter en kopp kaffe, av en allmän beredning under vilken viktigare regeringsärenden diskuteras. Den allmänna beredningen brukar inledas med två stående punkter, det politiska läget och det ekonomiska läget. Ett statsråd

Tabell 2.4 Andel departement som man varit i kontakt med

	Åtminstone någon gång per: År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	93	88	77
Statssekretarare	89	75	43
Informationssekreterare	57	31	13
Politiskt sakkunnig	64	36	17
Planeringschef	56	33	10
Expeditions- och rättschef	85	60	23
Departementsråd	71	42	16
Kansliråd	56	29	11
Departementssekreterare	50	24	7
Ambassadör, minister, ambassadråd	58	38	9
Rättssakkunnig	50	21	5
Annan sakkunnig	42	23	10
Annan tjänst	41	17	7
Departement:			
Statsrådsberedningen	87	71	46
Justitie	54	29	10
Utrikes	55	29	10
Försvars	43	21	7
Social	51	24	8
Kommunikations	56	32	12
Finans	52	25	10
Utbildnings	48	23	7
Jordbruks	60	37	16
Arbetsmarknads	49	25	11
Bostads	53	26	9
Industri	59	32	8
Civil	73	39	16
Miljö- och energi	67	41	17
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	67	48	25
Chefstjänstemän	76	52	21
Sakenhet	55	28	10
Rättssekretariat, rättsavdelning	59	29	9
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	44	22	7
Internationellt sekretariat, enhet	46	22	8
Annat sekretariat: utredning, statistik	38	26	9
Samtliga	55	30	11

som vill ta upp någon fråga förväntas ha i förväg anmält ärendet för statssekreteraren i statsrådsberedningen.

Även statssekreterarna brukar träffas för regelbundna luncher, vanligen på måndagarna. Statssekreterarna rapporterar i medeltal att de under en vecka brukar ha varit i kontakt med knappt hälften

av övriga departement (43 procent). Motsvarande siffra för statsråden är 77 procent.

Bland tjänstemännen finns det ett tydligt samband mellan tjänsteställning och kontaktfrekvens. Chefstjänstemännen har större kontaktyta mot andra departement än handläggare på lägre nivå. Den inledningsvis presenterade skissen av regeringskansliet som kombination av två organisationsprinciper är i så måtto relativt realistisk: de starkaste förbindelselänkarna finns mellan pyramidernas toppar.

Ett annat resultat som kan utläsas ur tabell 2.4 är att departementens olika stabsenheter, exempelvis planerings- och budgetsekretariaten, framför allt arbetar internt, inom det egna departementet. Kontakterna med övriga departement är relativt fåtaliga.

Tjänstemännens kontakter över departementsgränserna uppvisar stora variationer. Kravet på gemensam beredning i frågor av gemensamt intresse för flera departement gör att tjänstemannakontakterna kan ses som indikator på närhet och avstånd mellan departementen. En del departement har mycket gemensamt; tjänstemannakontakterna är här relativt ymniga. En del departement har föga gemensamt; kontakterna dessa emellan är ytterst sporadiska. I några tabeller visas sådana parvisa jämförelser mellan departementen. Ta-

Tabell 2.5 Departementstjänstemännens kontakter med andra departements tjänstemän

Andra departements kontakter med:	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Intensitet	Genomsnitt
Statsrådsberedningen	1	14	31	34	21	79	44	35
Justitie	1	7	18	29	44	56	41	23
Utrikes	6	12	21	24	38	62	50	31
Försvars	1	5	13	27	53	47	40	19
Social	1	6	17	29	47	53	40	21
Kommunikations	1	3	17	31	47	53	38	20
Finans	5	26	28	22	19	81	55	44
Utbildnings	1	6	17	31	44	56	40	22
Jordbruks	1	5	19	26	49	51	41	21
Arbetsmarknads	1	5	21	34	39	61	39	24
Bostads	1	4	13	26	57	43	39	17
Industri	2	9	22	26	41	59	44	26
Civil	1	5	18	25	51	49	41	20
Miljö- och energi	2	7	18	22	51	49	44	22

bellerna visar hur ofta tjänstemännen har kontakt med tjänstemän i andra departement.

Ett första enkelt mått på ett departements centralitet är hur ofta andra tjänstemän har kontakt med det (tabell 2.5). Främst i detta avseende kommer finansdepartementet; 81 procent av övriga tjänstemän rapporterar att de har kontakt med finansdepartementet åtminstone någon gång om året. På i stort samma höga nivå återfinns statsrådsberedningen; 79 procent har åtminstone någon årlig kontakt med tjänstemän i statsrådsberedningen. Även utrikesdepartementet står i detta avseende relativt centralt; 62 procent av de andra departementens tjänstemän har någon gång under året kontakt med UD. Mest perifera är, med detta sätt att räkna, bostadsdepartementet (43 procent) och försvarsdepartementet (47 procent).

Tabellerna 2.6 och 2.7 visar hur stor kontaktyta som det finns mellan varje kombination av departement. Den första av de två tabellerna visar den procentuella andelen inom respektive departement som har kontakt med övriga departement. Den andra visar motsvarande data med utgångspunkt från det genomsnittsindex som tar hänsyn både till kontakternas omfattning och till deras intensitet.

Tabell 2.6 Tjänstemannakontakter mellan departementen: årlig kontakt

Åtminstone någon kontakt per år med:	Eget departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Statsrådsberedningen	.	85	80	71	78	71	86	79	76	70	85	74	87	82
Justitie	80	.	47	49	67	71	63	41	48	60	50	44	83	61
Utrikes	87	83	.	81	43	66	51	47	80	76	30	74	58	70
Försvars	87	53	62	.	17	62	33	29	52	30	24	58	63	65
Social	93	62	48	32	.	32	53	65	56	64	58	31	76	46
Kommunikations	93	57	55	54	34	.	48	31	52	35	65	67	67	71
Finans	100	75	75	78	92	87	.	85	96	65	74	89	87	87
Utbildnings	100	46	51	35	72	43	49	.	71	61	61	55	78	51
Jordbruks	87	36	59	26	37	48	51	49	.	46	50	48	70	68
Arbetsmarknads	93	74	55	34	74	57	54	67	72	.	47	69	85	53
Bostads	93	42	32	20	46	50	47	29	52	41	.	46	70	76
Industri	100	59	63	46	30	73	59	49	80	42	58	.	67	89
Civil	87	56	22	47	59	61	50	63	50	48	61	56	.	67
Miljö- och energi	100	44	62	26	24	73	40	26	84	22	63	75	59	.

Tabell 2.7 Tjänstemannakontakter mellan departementen: genomsnitt

Kontakt med andra dep: genomsnittsindex	Eget departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Statsrådsberedningen	.	44	41	29	31	32	38	29	33	30	33	30	36	36
Justitie	65	.	19	18	29	33	26	16	17	25	14	15	36	23
Utrikes	68	41	.	46	22	35	24	19	44	35	13	38	23	37
Försvars	53	18	30	.	5	25	13	9	17	8	7	20	27	26
Social	58	27	18	12	.	10	21	24	22	27	24	9	34	16
Kommunikations	52	23	20	20	11	.	18	11	21	12	22	26	29	31
Finans	65	38	34	43	51	57	.	51	52	34	40	47	54	55
Utbildnings	58	18	20	11	28	12	18	.	28	26	20	24	34	20
Jordbruks	53	13	26	10	13	14	19	15	.	18	21	19	29	37
Arbetsmarknads	53	26	21	11	29	21	20	24	30	.	23	28	38	18
Bostads	57	15	11	7	18	18	18	9	21	13	.	17	32	33
Industri	60	19	30	18	10	33	27	20	37	17	25	.	29	45
Civil	57	25	8	19	19	25	24	24	19	19	23	23	.	28
Miljö- och energi	60	17	26	12	9	33	16	10	42	7	32	35	26	.

Utbildningsdepartementets personal har, för att ta ett enda exempel, relativt ofta kontakt med finansdepartementet, statsrådsberedningen samt social-, arbetsmarknads- och civildepartementet, men däremot ganska sällan med försvars- och bostadsdepartementen.

Tolkningen hittills baseras på jämförelser mellan departementen som helhet. Datamaterialet tillåter emellertid att även variationerna inom departementen beaktas. Den enskilde tjänstemannens situation kan bilda utgångspunkt för utblicken över regeringskansliet. Antag att en tjänsteman ofta står i kontakt med socialdepartementet och arbetsmarknadsdepartementet. Det skulle vara mycket svårt att dra några generella slutsatser från en enda sådan observation. Men antag också att det finns flera andra tjänstemän som också förenas av att de ofta har kontakter med just dessa två departement. Antag också att det finns en stor grupp tjänstemän som *aldrig* har några kontakter vare sig med social- eller arbetsmarknadsdepartementet. En sådan regelbundenhet i materialet skulle yttra sig i att det finns ett positivt statistiskt samband, en positiv korrelation, mellan två departement. En nära till hands liggande slutsats skulle vara att dessa två departement har någonting gemensamt, att de ligger "nära" varandra. På motsvarande sätt skulle en svag eller rent av negativ korrelation betyda att två departement har föga gemensamt, att de ligger "långt ifrån" varandra.

På detta sätt kan en parvis jämförelse mellan departementen bilda utgångspunkt för en kartläggning av avstånd och dimensioner bland departementen. Med 14 enheter (13 departement + statsrådsberedningen) blir antalet parvisa jämförelsemöjligheter totalt 91. Så många korrelationskoefficienter låter sig beräknas. (Av utrymmesskäl visas inte hela denna tabell.) Mönstret av korrelationer kan läggas till grund för en dimensionsanalys. Tabell 2.8 visar resultatet av en sådan principalkomponentanalys.

Tabell 2.8 Dimensionsanalys av regeringskansliets interna kontakter

	Dimension 1	2	3
Statsrådsberedningen	39	4	**57**
Justitie	40	-1	**67**
Utrikes	-13	32	**71**
Försvars	12	35	**63**
Social	**70**	11	31
Kommunikations	35	**59**	36
Finans	**65**	27	-10
Utbildnings	**66**	30	21
Jordbruks	37	**67**	19
Arbetsmarknads	**63**	31	28
Bostads	**61**	**46**	6
Industri	25	**80**	13
Civil	**75**	14	18
Miljö- och energi	16	**80**	16

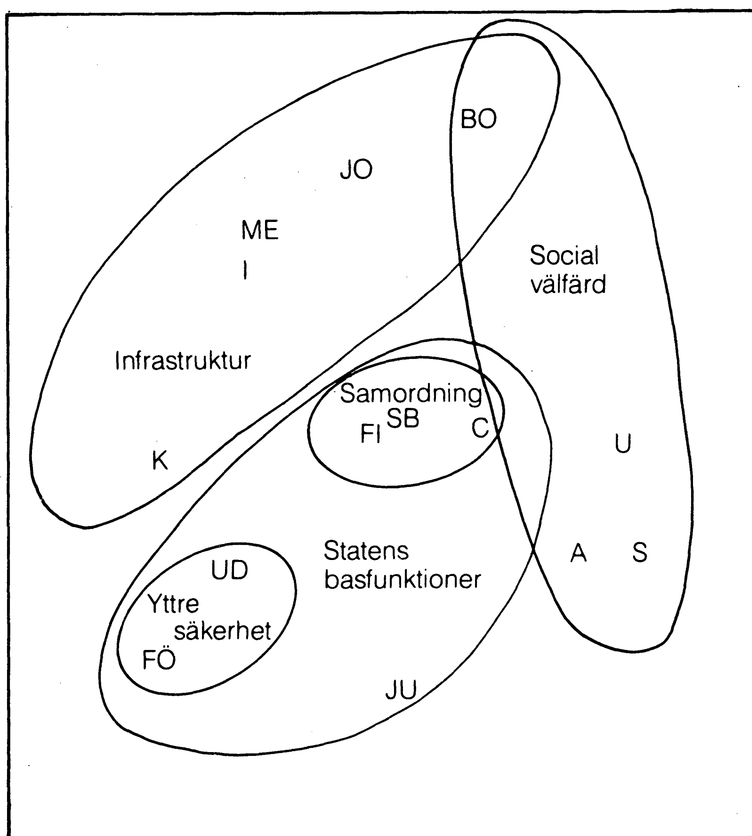
Analysen baseras på tjänstemannakontakter med andra departement än det egna. Principalkomponentanalys. Laddningarna har multiplicerats med 100. Laddningar överstigande 40 har för tydlighetens skull satts med fetstil.

Med de för principalkomponentanalys gängse kriterier[33] urskiljs tre dimensioner. De i tabellen ingående laddningarna ger en ledning till hur dimensionerna kan tolkas. Störst laddningar på den första dimensionen har civildepartementet, socialdepartementet, utbildningsdepartementet, finansdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet och bostadsdepartementet. Den andra dimensionen förenar industridepartementet, miljö- och energidepartementet, jordbruksdepartementet, kommunikationsdepartementet samt bostadsdepartementet. Dimension nummer tre visar att det finns något som

33. Antalet dimensioner bestäms med ledning av det s.k. Kaiser-kriteriet (dimensioner med egenvärden större än 1 inkluderas).

förenar utrikesdepartementet, justitiedepartementet, försvarsdepartementet samt statsrådsberedningen.

En alternativ metod att undersöka dimensionaliteten bland departementen är att direkt utgå från de parvisa jämförelser som redovisades i tabell 2.7. Relationen mellan två departement kan mätas med respektive departement som utgångspunkt. UD-tjänstemännens kontakter med försvarsdepartementets tjänstemän uppgår till medeltalet 30; försvarsdepartements tjänstemän har en kontaktfrekvens med UD som uppgår till 46. Ett sammanfattande mått utgörs av medeltalet mellan dessa värden, dvs. 38. Ju högre värde, desto



mer omfattande ömsesidiga kontakter. Dessa parvisa jämförelser kan tolkas med utnyttjande av statistisk metod för flerdimensionell analys.[34] En lösning i två dimensioner presenteras i figur 2.4.

Resultatet av denna multidimensionella skalning uppvisar såväl likheter som skillnader jämfört med principalkomponentanalysens tre dimensioner. I båda fallen urskiljs vissa sammanhängande grupper av departement. Social-, utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen ligger i båda fallen "nära" varandra. Miljö- och energidepartementet har nära samband med industri- och jordbruksdepartementen. Utrikes- och försvarsdepartementen förenas också av ömsesidiga band.

Skillnaden mellan de två lösningarna har framför allt att göra med placeringen av statsrådsberedningen, finansdepartementet och civildepartementet. Dessa tre departement har svårt att passa in i någon entydig dimension eller gruppering. Skälet är helt enkelt att dessas kontaktmönster är mer diffust och inte koncentrerat till någon viss delmängd av departement. Den tvådimensionella bilden i figur 2.4 fångar på sitt sätt in detta faktum. Den multidimensionella skalningsmetoden lägger dessa tre "samordningsdepartement" nästan exakt i mitten av kartan.

De moderna staternas organisatoriska struktur kan ses som ett resultat av en fortgående historiskt process. Statsvetaren Richard Rose har på grundval av material från 32 västliga nationer sökt fånga de stora dragen i denna utveckling.[35] Det går tydligt att urskilja tre stora faser. I det första skedet söker staten säkra sitt eget fortbestånd. Dessa *statens basaktiviteter* handlar om att försvara den territoriella integriteten (diplomati och militärt försvar), upprätthålla inre ordning (rätts- och ordningsväsende) samt säkra resurser (finans-, skatte- och myntväsende). Det är ingen tillfällighet att utrikes-, försvars-, justitie- och finansdepartementen i de flesta länder har en lång historia.

Det andra stadiet som kan urskiljas i staternas moderna historia har att göra med *mobilisering av fysiska resurser*. Staten får en of-

34. Här utnyttjas s.k. multidimensionell skalning. Se närmare Forrest W. Young & Rostyslaw Lewyckyj, *ALSCAL-4: A Nonmetric Multidimensional Scaling and Unfolding Program*, Psychometric Laboratory, University of North Carolina, 1981.

35. Richard Rose, "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies", *European Journal of Political Research*, 4, 1976, s. 247-289.

ta framträdande roll i ansträngningarna att bygga kanaler, vägar och järnvägar, att odla upp territoriet, att skapa ett fungerande post- och telegrafväsende. Nya typer av regeringsdepartement inrättas för att utveckla infrastrukturen. Jordbruk, handel, industri och kommunikationer får sina egna ministrar.

Stadium nummer tre inleds då staterna börjar sörja för invånarnas *sociala välfärd*. Denna fas inleds i allmänhet då den allmänna rösträtten införs. Till följd av kraven från de medborgargrupper som nu vann politiskt inflytande försköts staternas intresse till delvis nya områden. Utbildning, sociala frågor samt hälso- och sjukvård får sina egna departement.

Sverige avviker föga från detta allmänna historiska utvecklingsmönster. I själva verket kan man se kommunikationsstrukturen i dagens regeringskansli som ett uttryck för dessa statens årsringar. En grupp departement kan ses som kvarlevor av den gamla "nattväktarstaten", de statliga basaktiviteterna. En annan grupp bildar den fysiska infrastrukturens departement. En tredje kategori utgörs av den sociala välfärdsstatens departementet.

Denna bild är givetvis en relativt långt driven stilisering. Man kan peka på flera undantag och nyanser. Utbildningsdepartementet har, via sin föregångare ecklesiastikdepartementet, en lång bakgrundshistoria. Bostadsdepartementet låter sig exempelvis inte entydigt inplaceras. Detta departement hör, i och med sitt ansvar för såväl plan- och byggfrågor som bostadssociala problem, hemma både i infrastrukturens och i den sociala välfärdens nätverk.

3. Departement och myndigheter

Förhållandet mellan regeringskansliet och ämbetsverken hör till de stora mysterierna i svenskt offentligt liv. Å ena sidan finns doktrinen om självständiga ämbetsverk och den organisatoriska tudelningen mellan departement och verk, en specialitet för den svenska statsförvaltningen (även om Finland i viss omfattning hyllar samma princip). Å andra sidan förkunnar regeringsformen att regeringen styr riket och att förvaltningsmyndigheterna "lyder under regeringen".

Det finns nu en fredad zon inom vilken myndigheterna ensamma beslutar. Ingen annan myndighet, inte regeringen och inte heller riksdagen, får bestämma hur förvaltningsmyndighet "skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag". Hur denna princip skall tolkas i den praktiska förvaltningsverksamheten är emellertid långt ifrån alltid klart. Åsikterna går starkt isär: många jurister menar att zonen täcker stora delar av myndigheternas arbete; andra hävdar att regeringens möjligheter att styra myndigheternas arbete är större än vad man i allmänhet föreställt sig.[1]

Under 1980-talet fick frågan om den statliga förvaltningens ledning förnyad aktualitet. Två utredningar (förvaltningsutredningen 1983 och verksledningskommittén 1985) föreslog att regeringens ledning över de centrala ämbetsverken borde förstärkas. Riksdagen beslöt 1987 om nya riktlinjer. Regeringens proposition utgår från folksuveränitetens princip. Folkviljans genomslag skall garanteras genom riksdagens och regeringens direkta styrning av den statliga förvaltningen.[2]

Ett särskilt omdiskuterat problem är de informella kontakterna

1. För en översikt över debatten om ämbetsverkens självständighet, se Donald Söderlind & Olof Petersson, *Svensk förvaltningspolitik*, 2 uppl., Diskurs, Uppsala 1988, s. 66 ff.
2. Ledningen av den statliga förvaltningen. Prop 1986/87:99, s. 11 ff.

mellan departementen och ämbetsverken. Den socialdemokratiska regeringens proposition gav uttryck för samma positiva grundsyn som de två utredningarna: "Informella kontakter mellan regeringen eller företrädare för regeringskansliet och tjänstemän hos myndigheterna är viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna."[3] Konstitutionsutskottet markerade däremot att de informella kontakterna kan innebära problem, inte minst med tanke på offentlighetsprincipen. De informella kontakterna borde avse informationsutbyte och inte syfta till påverkan eller styrning.[4] I riksdagsbehandlingen mötte förslaget motstånd från centerpartiet och moderata samlingspartiet, som menade att informella kontakter riskerar att luckra upp ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheter och därmed hota rättssäkerheten.[5]

Det kan synas förvånande att debatten om förhållandet mellan regeringskansliet och de centrala förvaltningsmyndigheterna har förts på ett relativt bräckligt faktaunderlag. Visserligen tog regeringspropositionen som given utgångspunkt att kontakterna mellan departementstjänstemän och handläggande tjänstemän i myndigheterna "är och alltid har varit ytterst vanliga".[6] Men någon systematisk undersökning av de informella kontakternas omfattning och karaktär har, så vitt känt, inte genomförts.

Den nu aktuella studien av regeringskansliets kontakter fyller inte hela behovet av sådana undersökningar. Materialet tillåter exempelvis ingen närmare granskning av hur de informella kontakterna närmare bestämt går till, vem som tar initiativet eller hur mycket av "information" respektive "styrning" som förekommer. Men enkätens uppläggning ger en god möjlighet att bedöma de formella och de informella kontakternas totala omfattning och fördelning på departement, tjänsteställning och myndighetstyp.

I själva verket utgjorde frågorna om myndighetskontakterna den utrymmesmässigt största delen av enkätformuläret. Inte mindre än 100 olika myndigheter och myndighetstyper uppräknades. För var och en av dessa fick de tillfrågade ange hur ofta det förekom kontakter.

Tabell 3.1 redovisar de undersökta myndigheterna och svarens

3. Ibid., s. 27.
4. KU 1986/87:29.
5. Protokoll 1986/87:122.
6. Prop. 1986/87:99, s. 27.

Tabell 3.1 Regeringskansliets kontakter med myndigheter och andra offentliga organ

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten-sitet	Genom-snitt
Högsta domstolen	0	1	1	7	91	9	31	3
Hovrätter	0	1	1	10	88	12	32	4
Tingsrätter	0	1	2	9	88	12	33	4
Regeringsrätten	0	0	1	10	88	12	29	3
Kammarrätter	0	0	2	11	87	13	31	4
Länsrätter	0	0	1	6	93	7	32	2
Lagrådet	0	0	1	15	83	17	28	5
Justitiekanslern	0	0	1	10	88	12	30	3
Riksåklagaren	0	1	1	6	92	8	34	3
Åklagarmyndigheter	0	0	2	4	94	6	35	2
Rikspolisstyrelsen	1	2	6	16	76	24	37	9
Lokala polisorgamisationen	1	1	2	8	88	12	40	5
Kriminalvården	1	0	1	6	91	9	39	3
Datainspektionen	0	1	1	9	90	10	30	3
SIDA	2	3	5	15	76	24	40	10
Kommerskollegium	1	3	6	17	73	27	40	11
Exportkreditnämnden	0	1	3	8	88	12	38	5
Civilförsvaret	0	1	2	6	91	9	35	4
Försvarets materielverk	0	1	3	6	89	11	40	4
Värnpliktsverket	0	0	1	4	95	5	34	2
Överstyrelsen f civil beredsk	0	1	3	13	83	17	33	6
Statens räddningsverk	0	1	2	11	87	13	32	4
Försvarets forskningsanstalt	0	1	4	10	84	16	37	6
Militära förband och staber	2	3	3	6	86	14	51	7
Socialstyrelsen	1	3	7	20	69	31	38	12
Försäkringsrätterna	0	0	1	3	96	4	31	1
Allmänna pensionsfonden	0	0	1	3	96	4	34	1
Riksförsäkringsverket	0	1	3	13	83	17	33	6
Statens bakteriologiska lab	0	0	1	4	94	6	35	2
Postverket	0	1	1	10	88	12	31	4
Televerket	0	1	3	12	83	17	35	6
Statens järnvägar	0	2	2	7	89	11	38	4
Vägverket	0	1	3	8	88	12	36	4
Sjöfartsverket	0	1	2	8	88	12	35	4
SMHI	0	0	1	7	91	9	32	3
Luftfartsverket	0	1	3	9	87	13	36	5
Tullverket	0	1	3	12	84	16	36	5
Byggnadsstyrelsen	0	1	3	16	80	20	31	6
Bankinspektionen	0	1	1	5	93	7	36	3
Försäkringsinspektionen	0	1	1	5	94	6	33	2

Tabell 3.1 Kontakter med myndigheter (forts.)

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Riksskatteverket	0	2	4	16	78	22	35	8
Länsskattemyndigheter	0	1	1	4	94	6	35	2
Lokala skattemyndigheter	0	0	1	5	94	6	31	2
Kronofogdemyndigheter	0	1	1	4	95	5	35	2
Statens arbetsgivarverk	0	2	6	18	73	27	36	10
Marknadsdomstolen	0	0	1	2	97	3	34	1
Näringsfrihetsombudsmannen	0	0	1	9	89	11	30	3
SPK	0	1	2	13	84	16	31	5
Konsumentverket KO	0	0	2	12	86	14	30	4
Löntagarfonder	0	0	0	3	96	4	30	1
Riksarkivet	0	0	1	8	86	14	31	3
Museer, riksantikvarieämb.	0	1	3	10	86	14	34	5
Univ o högskoleämbetet	0	1	4	19	75	25	33	8
Universitet, högskolor	1	3	12	25	59	41	37	15
Centrala studiestödsnämnden	0	1	0	5	94	6	33	2
Skolöverstyrelsen	1	2	5	15	78	22	38	8
Länsskolnämnder	0	1	2	5	92	8	38	3
Grundskolor, gymnasier	0	2	3	9	85	15	40	6
Statens kulturråd	0	2	2	7	89	11	40	5
Forskningsråd	0	1	4	12	82	18	40	6
Lantbruksstyrelsen	0	1	3	8	88	12	36	4
Lantbruksnämnder	0	0	1	4	94	6	33	2
Skogsstyrelsen	0	1	2	6	92	8	34	3
Skogsvårdsstyrelser	0	0	1	3	96	4	33	1
Livsmedelsverket	0	0	1	7	91	9	32	3
Fiskeristyrelsen	0	1	1	6	93	7	34	3
Statens jordbruksnämnd	0	1	2	7	89	11	37	4
Arbetsdomstolen	0	1	1	5	94	6	32	2
Arbetsmarknadsstyrelsen	0	2	3	16	78	22	36	8
Länsarbetsnämnder	0	1	3	9	87	13	36	4
AMU-styrelsen	0	1	1	8	90	10	32	3
AMU länsmyndigheter	0	0	1	5	94	6	30	2
Arbetarskyddsstyrelsen	0	1	2	7	91	9	34	3
Invandrarverket	1	3	4	13	79	21	41	9
Jämställdhetsombudsmannen	0	0	2	6	92	8	32	3
Diskrimineringsombudsm	0	0	1	5	94	6	34	2
Bostadsstyrelsen	0	1	3	8	88	12	38	5
Länsbostadsnämnder	0	1	1	3	94	6	39	2
Planverket	0	1	3	9	87	13	36	5
Lantmäteriverket	0	0	2	8	90	10	32	3

Tabell 3.1 Kontakter med myndigheter (forts.)

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten-sitet	Genom-snitt
Statens industriverk	1	2	6	15	76	24	37	9
Sveriges geologiska und	0	0	1	7	92	8	30	2
Styrelsen för teknisk utveckl	0	1	4	15	80	20	33	7
Patent- o reg-verket	0	1	2	6	91	9	35	3
Domänverket	0	0	1	7	92	8	31	2
Affärsverket FFV	0	1	2	5	93	7	34	2
Reg utvecklingsfonder	0	1	2	7	90	10	34	3
Kammarkollegiet	0	1	3	13	83	17	34	6
Statskontoret	0	2	8	27	63	37	33	12
Riksrevisionsverket	0	2	8	31	59	41	33	14
Statistiska centralbyrån	0	2	9	32	57	43	33	14
Statens arbetsmarknadsnämnd	0	1	2	6	91	9	35	3
Statens inst för personalutv	0	2	2	9	87	13	36	5
Länsstyrelsernas org-nämnd	0	0	1	8	90	10	31	3
Länsstyrelser	1	4	10	20	64	36	40	14
Naturvårdsverket	1	2	4	13	80	20	38	8
Statens strålskyddsinstitut	0	1	1	6	92	8	34	3
Statens energiverk	0	1	2	9	88	12	36	5
Vattenfall	0	1	2	6	91	9	37	3
Statens kärnkraftsinspektion	0	1	1	3	95	5	39	2
Någon myndighet	20	42	28	9	2	98	68	67
Andra offentliga organ:								
Svenska kyrkan	1	1	2	7	90	10	36	4
Landsting	1	3	9	20	68	32	38	12
Kommuner	2	9	14	22	53	47	45	22
Hovet, riksmarskalksämbetet	0	1	2	9	88	12	34	4

fördelning. Procenttalen har beräknats på hela undersökningsgruppen, dvs samtliga departement och samtliga tjänstekategorier.

Endast 2 procent av de intervjuade rapporterar att de över huvud taget inte varit i kontakt med någon myndighet. Var femte person i regeringskansliet har åtminstone någon myndighet som man står i kontakt med så gott som dagligen. Väl över hälften, nära 62 procent, står i kontakt med åtminstone en myndighet åtminstone en gång i veckan.

Propositionens allmänna utsaga förefaller väl grundad. Kontakterna mellan regeringskansli och myndigheter är mycket täta. De är en del av departementsarbetets vardag.

Spridningen mellan olika myndigheter är stor. I många fall är det färre än en tiondel av regeringskansliets politiker och tjänstemän som under ett år varit i kontakt med myndigheten i fråga. De i dessa avseendet mest perifera myndigheterna, med lägst genomsnittsindex, är marknadsdomstolen, försäkringsrätterna, de regionala skogsvårdsstyrelserna, allmänna pensionsfonden samt löntagarfonderna. Dessa små myndigheter har en mycket undanskymd roll i regeringskansliets dagliga arbete.

Det finns å andra sidan myndigheter där man har anledning att vänta mycket täta kontakter med regeringskansliet. Det rör regeringens s.k. stabsmyndigheter: statskontoret, riksrevisionsverket, statens institut för personalutveckling och statens arbetsmarknadsnämnd. De två senare är tämligen små. Men enkätmaterialet visar att kontakterna med statskontoret och riksrevisionsverket är omfattande. Över en tredjedel har kontakt med vardera av dessa verk minst en gång om året. Även statistiska centralbyrån hamnar bland de översta på listan över de mest frekventa myndigheterna. Även kontakterna med länsstyrelser, kommuner och landsting är vanligt förekommande.

Ser man till genomsnittsindex, som tar hänsyn till både kontakternas omfattning och till deras intensitet, kommer kommunerna på första plats (index=22). Det skall här tilläggas att uppgiften här gäller kontakt med åtminstone *någon* kommun. Ytterligare frågor om exakt vilken kommun kontakterna gällde ställdes inte; undersökningen skulle då blivit alltför omfattande. De uppmätta värdena för kommuner skall därför snarast jämföras med den sammanfattande raden för kontakt med åtminstone *någon* statlig myndighet (index=67).

Bortser man från kommunerna och endast beaktar de statliga myndigheterna kommer universitet och högskolor på första plats (index=15), strax före riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån, länsstyrelser och statskontoret. I frågan om kontakternas omfattning och intensitet ligger universiteten och högskolorna således fullt i klass med regeringens egna stabsmyndigheter. Detta nära förhållande mellan stat och universitet säger något väsentligt både om det politiska livet och det akademiska livet i Sverige. I svensk politisk kultur är expertmedverkan, vetenskap och akademisk förankring viktiga legitimitetsgrunder. Vetenskapssamhället å sin sida står i nära förbindelse med statsmyndigheter och offentlig utredningsverksamhet.

Kontakterna mellan regeringskansli och myndigheter är frekventa, men det finns alltså en stor variation mellan olika typer av myndigheter. Det ryms också en betydande variation inom regeringskansliet. Tabell 3.2 visar hur kontaktfrekvenserna skiljer sig mellan olika tjänstekategorier, departement och enheter.

Tabell 3.2 Andel som varit i kontakt med åtminstone någon myndighet

	Åtminstone någon gång per:			
	År	Månad	Vecka	Dag
Tjänst:				
Statsråd	100	93	53	7
Statssekretarare	100	100	93	13
Informationssekreterare	95	79	58	11
Politiskt sakkunnig	96	83	50	13
Planeringschef	100	75	50	0
Expeditions- och rättschef	100	88	54	8
Departementsråd	100	96	73	23
Kansliråd	100	90	67	22
Departementssekreterare	99	92	66	25
Ambassadör, minister, ambassadråd	100	83	38	8
Rättssakkunnig	94	70	36	4
Annan sakkunnig	98	91	55	17
Annan tjänst	100	91	64	32
Departement:				
Statsrådsberedningen	96	65	31	8
Justitie	95	70	45	17
Utrikes	98	89	56	19
Försvars	100	95	84	40
Social	100	94	68	21
Kommunikations	100	92	75	32
Finans	98	91	53	13
Utbildnings	100	94	69	20
Jordbruks	100	89	49	20
Arbetsmarknads	97	95	75	23
Bostads	100	85	57	11
Industri	97	89	60	17
Civil	94	83	52	15
Miljö- och energi	100	100	84	27
Enhet: (exkl. UD)				
Departementsledning	98	88	57	8
Chefstjänstemän	100	91	57	13
Sakenhet	99	93	73	29
Rättssekretariat, rättsavdelning	97	77	43	4
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	98	78	22	2
Internationellt sekretariat, enhet	100	96	70	24
Annat sekretariat: utredning, statistik	100	93	71	21
Samtliga	98	89	61	20

Eftersom så gott som alla står i kontakt med åtminstone någon myndighet åtminstone någon gång om året kommer skillnaderna främst till synes bland de mer intensiva kontakterna. De som ofta har kontakt med en viss myndighet, minst någon gång i veckan eller kanske till och med dagligen, är framför allt handläggarna på sakenheterna. Statsråden har sällan denna permanenta kontakt med myndigheterna. Det finns också vissa tydliga skillnader mellan departementen. Å ena sidan finns statsrådsberedningen, som inte har några "egna" myndigheter: här är de verkligt täta kontakterna relativt sällsynta. Å andra sidan finns försvarsdepartementet, där en stor andel befattningshavare har daglig kontakt med de underställda myndigheterna. Man kan på denna punkt jämföra med tabell 3.1: den typ av myndighet som har högst värde på intensitetsdimensionen är de militära myndigheterna och staberna.

Ett annat sätt att karaktärisera kontaktytan mellan regeringskansliet och myndigheterna är att beräkna hur *många* myndigheter som varje enskild politiker/tjänsteman har kontakt med. Tabell 3.3 sammanfattar denna information. Även här har materialet uppdelats efter tjänst, departement och enhet.

Givetvis kommer resultaten att vara beroende av vilken tidsperiod som tas i beaktande. Räknat över ett helt år har den genomsnittlige befattningshavaren i regeringskansliet kontakt med 16 av 100 myndigheter. Räknat per månad sjunker medeltalet till 5, per vecka till 2. Men variationerna kring dessa medeltal är betydande. Bredast kontaktyta, med detta sätt att räkna, har statsråd och statssekreterare. Under ett år har varje person i den politiska ledningen kontakt med i medeltal en fjärdedel av de undersökta myndigheterna. Statsrådsberedningen har en kontaktyta som ligger över medeltalet, men även en del fackdepartement, såsom jordbruksdepartementet och kommunikationsdepartementet har breda kontakter.

De två sätten att mäta kontakternas omfattning ger sålunda något divergerande resultat. Dessa olikheter är i sig av stort intresse. De två måtten kan nämligen ses som två distinkta aspekter, nämligen hur pass *intensiva* respektive *extensiva* kontakterna är. Tabell 3.4 visar hur de olika tjänstekategorierna skiljer sig i dessa två avseenden.

Statssekreterare, departementsråd och kansliråd har såväl intensiva som extensiva myndighetskontakter. Produkten av djup och bredd blir en sammanfattande mått på mängden av kontakter. För-

Tabell 3.3 Andel myndigheter som man varit i kontakt med

	Åtminstone någon gång per: År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	24	13	7
Statssekretarare	25	12	5
Informationssekreterare	20	8	3
Politiskt sakkunnig	22	5	2
Planeringschef	11	2	1
Expeditions- och rättschef	24	7	2
Departementsråd	21	7	3
Kansliråd	18	6	2
Departementssekreterare	15	5	2
Ambassadör, minister, ambassadråd	11	2	1
Rättssakkunnig	9	2	1
Annan sakkunnig	14	5	1
Annan tjänst	15	7	3
Departement:			
Statsrådsberedningen	22	7	5
Justitie	13	4	1
Utrikes	14	4	2
Försvars	16	6	2
Social	13	5	2
Kommunikations	24	9	5
Finans	16	5	2
Utbildnings	16	6	2
Jordbruks	22	10	7
Arbetsmarknads	17	6	2
Bostads	15	5	2
Industri	14	4	1
Civil	20	5	2
Miljö- och energi	24	8	3
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	18	6	2
Chefstjänstemän	20	6	1
Sakenhet	15	5	2
Rättssekretariat, rättsavdelning	14	4	2
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	19	6	0
Internationellt sekretariat, enhet	21	11	5
Annat sekretariat: utredning, statistik	15	4	1
Samtliga	16	5	2

bindelserna mellan regeringskansli och myndigheter är som mest omfattande dels bland statssekreterarna, dels i ledningen för departementens sakenheter.

Rättssakkunniga samt kategorin diplomater (ambassadörer, ministrar och ambassadråd) har en mindre kontaktyta utåt mot om-

Tabell 3.4 Extensiva och intensiva myndighetskontakter

Kontakter	Extensiva	Mindre extensiva
Intensiva	Statssekreterare Departementsråd Kansliråd	Departementssekreterare
Mindre intensiva	Statsråd Informationssekreterare Politiskt sakkunniga Planeringschef Expeditions-, rättschef	Rättssakkunniga Ambassadör m fl

Med **intensiva** kontakter avses ofta förekommande kontakter med en enstaka myndighet. Måttet beräknas i två steg. Först tilldelas varje person ett värde efter den myndighet som vederbörande *oftast* har kontakt med. Därefter beräknas ett medeltal för samtliga. Med intensiva kontakter menas värden överstigande detta medeltal.
Med **extensiva** kontakter avses kontaktbredd. Som extensiva kontakter räknas en andel kontaktade myndigheter överstigande medeltalet för hela urvalet.

kringliggande myndigheter. De har varken särskilt intensiva eller extensiva kontakter.

Specialiseringen är längst driven bland sakenheternas handläggare, bland departementssekreterarna. Här finns vanligen intensiva, men inte särskilt extensiva kontakter.

Det motsatta förhållandet råder bland statsråd, politiskt sakkunniga och departementens chefstjänstemän. Myndighetskontakterna är omfattande i den meningen att man över en given tidsperiod kommer i kontakt med relativt många myndigheter. Däremot är de dagliga kontakterna med specifika myndigheter mer sällsynta.

Som redan tidigare antytts finns det också skillnader mellan olika departement. Statsrådsberedningens särställning kommer till uttryck i dess extensiva, men föga intensiva kontakter. Exempel på motsatsen, intensiva men inte särskilt extensiva kontakter, utgör försvarsdepartementet. Finansdepartementet har varken särskilt intensiva eller extensiva kontakter med myndigheter. Omfattande kontakter i båda avseenden har framför allt miljö- och energidepartementet, kommunikationsdepartementet samt arbetsmarknadsdepartementet.

Den fullständiga bilden av departementens kontakter med de undersökta myndigheterna ges i tabell 3.5.

Tabell 3.5 Departementens kontakter med myndigheter

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Högsta domstolen	28	**55**	3	6	3	6	8	2	0	6	9	0	8	7
Hovrätter	28	**58**	3	12	3	14	12	7	3	14	18	1	14	10
Tingsrätter	24	**60**	5	8	8	11	11	4	6	18	21	1	6	7
Regeringsrätten	24	**32**	3	4	12	14	20	10	0	6	20	1	22	10
Kammarrätter	24	**37**	3	4	22	19	25	11	0	6	25	4	12	14
Länsrätter	24	**22**	1	0	25	8	15	0	3	1	2	1	2	5
Lagrådet	36	**62**	5	13	9	19	26	10	16	13	14	11	14	17
Justitiekanslern	32	**52**	6	10	11	19	7	4	0	15	5	5	18	2
Riksåklagaren	20	**50**	6	4	6	8	3	4	3	3	0	1	4	7
Åklagarmyndigheter	8	**37**	5	6	8	6	2	0	3	10	0	3	4	5
Rikspolisstyrelsen	44	**59**	37	38	12	38	10	2	12	44	5	7	20	7
Lokala polisorg.	28	**38**	16	15	8	17	3	0	9	32	2	3	8	5
Kriminalvården	20	**42**	3	2	17	6	5	2	3	23	0	0	4	0
Datainspektionen	28	**40**	4	2	5	3	16	11	9	6	9	7	12	7
SIDA	36	8	**61**	4	17	11	16	20	25	18	11	12	12	24
Kommerskollegium	24	9	**53**	15	5	35	30	7	42	14	14	52	6	33
Exportkreditnämnden	8	3	**41**	6	0	6	13	0	3	4	7	15	0	0
Civilförsvaret	20	2	8	**65**	0	8	6	4	0	3	2	1	15	7
FMV	16	2	13	**79**	2	8	8	0	0	0	0	17	4	2
Värnpliktsverket	20	8	2	**48**	3	6	2	0	3	0	0	1	2	2
ÖCB	24	3	18	**76**	5	17	11	5	9	6	9	25	28	29
Statens räddningsverk	16	8	10	**65**	6	42	6	4	0	6	7	5	18	30
FOA	16	2	31	**85**	0	0	6	0	6	3	2	17	8	26
Mil förband och staber	24	8	25	**92**	3	14	4	0	6	1	2	8	10	0
Socialstyrelsen	38	23	19	28	**94**	22	19	26	26	55	27	5	45	40
Försäkringsrätterna	16	5	2	4	**20**	0	3	2	0	3	0	0	4	0
Allm pensionsfonden	8	0	2	2	**11**	3	19	0	0	0	0	7	0	0
Riksförsäkringsverket	17	6	5	9	**69**	3	30	12	3	35	5	3	30	3
SBL	8	3	6	2	**31**	0	4	2	6	1	0	1	2	12
Postverket	16	6	13	4	6	**63**	14	10	0	13	2	7	22	5
Televerket	24	3	22	23	5	**67**	12	17	0	4	11	23	26	2
Statens järnvägar	8	2	8	11	0	**87**	12	1	3	1	18	12	14	19
Vägverket	8	2	11	2	0	**84**	9	1	6	0	16	20	26	26
Sjöfartsverket	8	6	9	23	3	**61**	6	0	12	1	16	9	8	28
SMHI	12	0	6	13	0	**59**	4	1	10	1	11	5	8	33
Luftfartsverket	8	6	19	28	0	**66**	10	0	6	7	9	12	10	12
Tullverket	4	8	36	25	8	35	**21**	1	26	4	0	5	12	14
Byggnadsstyrelsen	16	20	23	13	6	8	**18**	33	19	15	27	9	38	21
Bankinspektionen	15	5	5	2	0	3	**38**	1	0	0	0	7	6	0
Försäkringsinsp	8	9	1	2	3	0	**30**	0	0	0	0	5	6	2

Tabell 3.5 Departementens kontakter med myndigheter (forts.)

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement													
	SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Riksskatteverket	32	29	11	6	16	17	**66**	6	19	14	7	13	48	24
Länsskattemynd	24	2	4	0	0	6	**29**	0	3	0	0	3	8	0
Lokala skattemynd	16	6	4	0	3	3	**21**	0	3	1	2	5	6	0
Kronofogdemynd	12	16	2	0	2	6	**13**	1	3	4	2	4	8	0
Statens arbetsgivarv	33	22	6	44	14	31	**35**	48	26	41	16	17	59	24
Marknadsdomstolen	4	2	5	0	0	8	**12**	2	3	0	0	1	0	0
NO	4	3	13	0	5	36	**16**	5	23	1	5	23	8	12
SPK	4	3	12	4	5	57	**30**	10	35	6	11	31	12	21
Konsumentverket KO	16	11	8	0	17	31	**24**	5	26	8	14	16	18	30
Löntagarfonder	8	2	3	0	0	3	**14**	0	0	0	0	8	2	2
Riksarkivet	12	6	7	11	6	3	5	**30**	3	3	9	0	22	10
Museer, RAÄ	12	0	15	17	2	3	5	**38**	13	6	32	7	22	31
UHÄ	36	2	21	7	29	11	9	**79**	27	34	14	20	31	29
Universitet, högskolor	56	22	45	15	41	31	27	**74**	72	41	32	32	42	56
CSN	16	2	1	0	2	3	4	**32**	3	7	0	1	6	2
Skolöverstyrelsen	27	3	9	9	41	6	9	**73**	19	44	7	15	39	12
Länsskolnämnder	12	0	1	0	6	0	4	**40**	10	13	2	7	12	7
Grundskolor, gymnasier	36	2	16	6	12	6	6	**45**	10	26	9	8	6	14
Statens kulturråd	36	0	14	0	6	3	4	**54**	13	4	7	1	10	5
Forskningsråd	28	0	15	4	20	19	5	**32**	53	11	35	20	12	35
Lantbruksstyrelsen	4	2	11	2	3	6	6	1	**88**	4	16	11	14	45
Lantbruksnämnder	4	0	2	0	2	8	2	0	**48**	1	14	7	10	21
Skogsstyrelsen	4	0	4	0	0	8	9	1	**58**	3	14	12	10	33
Skogsvårdsstyrelser	4	0	1	2	0	3	1	0	**29**	0	14	3	6	21
Livsmedelsverket	4	0	9	2	15	3	4	0	**69**	4	0	8	14	36
Fiskeristyrelsen	12	0	8	6	0	0	4	0	**61**	0	11	5	6	35
Statens jordbruksnämnd	8	2	20	9	0	0	15	0	**76**	0	2	5	4	21
Arbetsdomstolen	12	15	2	6	2	0	4	6	0	**27**	2	1	8	0
AMS	24	6	9	19	25	19	17	27	10	**73**	23	29	32	7
Länsarbetsnämnder	20	5	0	0	6	14	11	11	20	**56**	18	19	12	10
AMU-styrelsen	8	0	4	0	2	3	7	10	10	**55**	7	11	16	0
AMU länsmyndigheter	12	5	2	2	0	3	4	7	0	**30**	2	9	4	0
Arbetarskyddsstyrelsen	16	3	5	2	16	0	4	4	7	**31**	11	12	12	19
Invandrarverket	35	25	33	19	16	6	8	19	10	**65**	9	0	23	2
JämO	9	8	6	0	6	0	3	8	0	**41**	5	1	22	0
DO	12	8	6	0	3	0	1	2	0	**42**	2	1	0	2
Bostadsstyrelsen	23	2	2	2	17	0	15	7	13	7	**72**	4	27	14
Länsbostadsnämnder	12	0	0	0	3	0	6	1	7	1	**58**	4	10	5
Planverket	23	0	7	2	6	14	5	1	7	0	**84**	15	28	45
Lantmäteriverket	4	5	6	9	0	14	11	1	3	0	**69**	15	24	5

Tabell 3.5 Departementens kontakter med myndigheter (forts.)

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Statens industriverk	24	0	18	19	3	19	32	12	19	20	20	**84**	18	42
SGU	8	0	10	4	0	11	2	0	3	1	14	**32**	4	29
STU	23	3	25	17	6	28	10	9	17	4	9	**72**	6	49
Patent- o reg-verket	4	14	12	2	2	3	11	0	3	0	2	**43**	6	2
Domänverket	4	3	4	2	0	0	8	1	37	0	7	**29**	10	23
Affärsverket FFV	4	2	9	35	0	3	5	0	3	0	0	**28**	4	0
Reg utvecklingsfonder	8	0	6	0	2	3	9	6	23	10	9	**52**	2	7
Kammarkollegiet	12	20	6	4	11	14	22	28	33	4	9	16	**51**	36
Statskontoret	46	29	13	22	45	53	39	49	53	31	38	37	**84**	48
Riksrevisionsverket	38	26	18	32	44	53	61	49	55	42	38	40	**69**	53
SCB	50	20	32	15	58	28	53	55	58	47	50	48	**65**	44
SAMN	12	8	1	13	3	3	11	5	3	20	5	5	**50**	2
SIPU	36	9	10	15	2	6	13	7	13	10	9	8	**65**	5
LON	20	8	0	2	3	22	10	1	10	9	16	12	**42**	25
Länsstyrelser	36	31	13	30	30	62	25	23	59	34	61	55	**62**	72
Naturvårdsverket	31	5	20	8	8	42	10	9	65	4	27	20	24	**89**
SSI	8	5	8	8	11	0	3	0	13	4	7	7	4	**66**
Statens energiverk	17	2	10	13	0	14	12	1	3	0	23	23	8	**73**
Vattenfall	17	0	8	9	0	5	14	0	0	3	11	8	10	**66**
SKI	12	3	6	4	0	0	5	0	0	1	7	1	2	**43**
Andra offentliga organ:														
Svenska kyrkan	16	3	15	11	12	0	7	4	3	18	7	1	36	0
Landsting	46	9	15	19	75	50	22	51	28	49	32	23	56	21
Kommuner	50	20	24	30	68	64	36	66	50	65	82	49	66	63
Hovet, riksmarskalken	36	5	33	11	8	5	6	7	0	7	5	3	10	2

Siffror med fetstil anger kontakter från det departement som respektive myndighet tillhörde vid tidpunkten för undersökningens genomförande.

De många höga procenttalen i tabellen visar på de nära förbindelser som i många fall finns mellan departement och myndigheter. Hela 94 procent av de intervjuade inom socialdepartementet har någon gång under året varit i kontakt med socialstyrelsen. På denna höga nivå ligger också försvarsdepartementets kontakter med de militära förbanden och staberna samt FOA, miljö- och energidepartementets kontakter med naturvårdsverket samt jordbruksdepartementets kontakter med lantbruksstyrelsen. Nära band finns också mellan bostadsdepartementet och dåvarande planverket, mellan industridepartementet och industriverket, mellan civildepartementet och statskontoret samt mellan å ena sidan kommunikationsdepartementet och andra sidan SJ och vägverket.

Alla myndigheter tillhör ett bestämt departement. Förhållandet har sin betydelse, inte minst i budgetsammanhang. Myndigheterna riktar sina anslagsframställningar till "sitt" departement och tilldelas medel via departementets huvudtitel i statsbudgeten. De ovan uppräknade exemplen på kontakter mellan departement och verk rör sig alla om sådana "inomdepartementala" kontakter. Men långt ifrån alla kontakter äger rum mellan departementen och de "egna" myndigheterna. I själva verket visar tabell 3.5 att det mycket ofta förekommer kontakter mellan ett departement och en myndighet som egentligen tillhör ett annat departement. Tabell 3.6 ger en sammanfattande bild av denna information.

Tabellen visar hur stor andel av kontakterna under en viss tidsperiod som förekommer med myndigheter tillhörande det egna departementet.

Av de kontakter som äger rum under ett år är det i själva verket bara ett mindretal, 35 procent, som försiggår mellan ett departement och en myndighet som tillhör det egna departementet. Flertalet kontakter sker *över* departementsgränserna. För de mer intensiva kontakterna stiger andelen kontakter med de egna myndigheterna. Av de kontakter som tas under en månad är det 58 procent som sker med en egen myndighet. Men även bland de intensiva kontakterna, de relativt få kontakter som förekommer minst en gång i veckan, är det ändå inte mer än 77 procent som riktas mot en myndighet tillhörande det egna departementet.

I diskussionen om förhållandet mellan regeringskansliet och myndigheterna tas ofta som en given utgångspunkt att problemet gäller kontakterna mellan ett departement och de underlydande myndigheterna. Denna undersökning visar att dessa kontakter är undantag snarare än regel.

Det formella regelverket låter sig enklast beskrivas som en hierarki: Regeringskansliet utgörs av en serie pyramider. Under var och en av dessa finns ett antal hierarkiskt organiserade myndigheter. Men bilden är knappast realistisk. I de faktiska kontaktmönstrens nätverk korsas de strikta pyramidgränserna av ett otal undantag.

Tabell 3.7 visar att den typ av myndigheter som mest står i kontakt med det egna departementet är mindre specialmyndigheter såsom exempelvis exportkreditnämnden, bankinspektionen och föräkringsinspektionen. I motsatta ändan av skalan, myndigheter med många kontakter med andra departement än det egna, finns in-

Tabell 3.6 Andel kontakter som äger rum med myndigheter som hör till det egna departementet

	Åtminstone någon gång per:		
	År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	43	65	92
Statssekretarare	37	68	85
Informationssekreterare	57	82	98
Politiskt sakkunnig	42	61	76
Planeringschef	61	78	50
Expeditions- och rättschef	39	71	77
Departementsråd	29	53	82
Kanslіråd	34	54	74
Departementssekreterare	31	55	76
Ambassadör, minister, ambassadråd	25	44	44
Rättssakkunnig	44	66	76
Annan sakkunnig	40	60	75
Annan tjänst	51	63	78
Departement:			
Statsrådsberedningen	0	0	0
Justitie	55	60	79
Utrikes	22	42	64
Försvars	49	75	88
Social	32	63	90
Kommunikations	37	72	93
Finans	32	50	59
Utbildnings	50	74	93
Jordbruks	35	62	81
Arbetsmarknads	35	60	83
Bostads	35	57	67
Industri	31	49	65
Civil	39	64	80
Miljö- och energi	26	56	80
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	48	68	78
Chefstjänstemän	36	56	65
Sakenhet	34	60	83
Rättssekretariat, rättsavdelning	41	66	82
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	47	60	74
Internationellt sekretariat, enhet	48	74	94
Annat sekretariat: utredning, statistik	39	56	55
Samtliga	35	58	77

Tabell 3.7 Andel av dem som varit i kontakt med myndigheten som kommer från det egna departementet

Myndighet	Departements-tillhörighet	Andel av kontakter under året från egna departementet
Störst andel kontakter från egna departementet:		
Exportkreditnämnden	Utrikes	63
Bankinspektionen	Finans	62
Försäkringsinspektionen	Finans	62
Länsskattemyndigheter	Finans	59
Diskrimineringsombudsmannen	Arbetsmarknads	54
Värnpliktsverket	Försvars	52
Centrala studiestödsnämnden	Utbildning	52
Länsbostadsnämnder	Bostads	49
Löntagarfonder	Finans	48
SIDA	Utrikes	48
Minst andel kontakter från egna departementet:		
Statistiska centralbyrån	Civil	8
Riksrevisionsverket	Civil	9
Länsstyrelser	Civil	9
Byggnadsstyrelsen	Finans	11
Statskontoret	Civil	12
Tullverket	Kommunikations	16
Statens arbetsgivarverk	Finans	16
Kammarkollegiet	Civil	16
Allmänna pensionsfonden	Social	17
Televerket	Kommunikations	17
Universitet, högskolor	Utbildnings	17
Forskningsråd	Utbildnings	17

Uppgiften om departementstillhörighet avser undersökningstillfället.

te oväntat stabsmyndigheter av typen SCB, RRV och byggnadsstyrelsen. Länsstyrelserna har hand om förvaltningsuppgifter för flera olika myndigheter, myndigheter som tillhör skilda departement. Det framgår också att universitet, högskolor och forskningsråd har en bred kontaktyta gentemot hela regeringskansliet.

Ytterligare ett sätt att karaktärisera kontakterna mellan regeringskansliet och myndigheterna är att beakta *vem* det är som står i kontakt med olika typer av myndigheter. I diskussionen om den centrala statsförvaltningens ledning har uppmärksamheten inte minst fokuserats på förhållandet mellan politiker och tjänstemän. I de från rättssäkerhetssynpunkt känsligaste kontakterna, de som rör myn-

Tabell 3.8 Andel av dem som varit i kontakt med myndigheten som är politiker

	Andel politiker bland kontakter under året
Få politikerkontakter:	
Försäkringsrätterna	3
Regeringsrätten	5
Kommerskollegium	5
Försvarets materielverk	5
Kammarkollegiet	5
Hovrätter	5
Länsstyrelsernas organisationsnämnd	6
Patent- och registreringsverket	6
Civilförsvaret	6
Exportkreditnämnden	7
Militära förband och staber	7
Kammarrätten	7
Riksskatteverket	7
Riksarkivet	7
Högsta domstolen	7
Många politikerkontakter:	
Grundskolor och gymnasier	34
AMU-styrelsen	25
Löntagarfonder	24
Länsskolnämnder	23
Landsting	23
AMU-myndigheter i länen	22
Svenska kyrkan	22
Regionala utvecklingsfonder	20
Skogsvårdsstyrelser	20
Allmänna pensionsfonden	20
Statens järnvägar	19
Länsarbetsnämnder	19
Arbetsmarknadsstyrelsen	19
Samtliga	10

Med politiker avses statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunniga och informationssekreterare.

digheternas självständiga kompetensområde, har regeringen uttalat att de bör "skötas på tjänstemannanivå".[7]

Det i denna undersökning föreliggande materialet tillåter inte en uppdelning på sådana kontakter som rör detta självständiga beslutsområde och sådana kontakter som inte gör det. Däremot låter materialet sig uppdelas efter vilken *myndighet* som kontakterna avser. Tabell 3.8 bygger på en bearbetning där varje myndighet karaktä-

7. Prop. 1986/87:99, s. 27.

riseras efter hur stor andel politiker som funnits bland det totala antal företrädare för regeringskansliet som under ett år varit i kontakt med myndigheten. Tabellen visar ytterlighetsfallen, myndigheterna med minst respektive störst andel politikerkontakter.

Myndigheterna med mycket få politikerkontakter är sådana som främst har dömande, militära eller rent administrativa uppgifter. Kontakterna sköts här från regeringskansliets sida i övervägande antalet fall på tjänstemannanivå. I detta avseende finns en viss överensstämmelse mellan avsiktsdeklaration och faktisk verklighet. I kontakterna med de rättskipande organen är politikernas aktivitet visserligen inte helt frånvarande men ändå mycket sporadisk.

Myndigheterna med stor andel politikerkontakter är av helt annan karaktär. En gemensam nämnare för flertalet av dessa myndigheter är att de har en territoriell aspekt. Det rör sig om myndigheter med betydelse för regionalpolitik, arbetstillfällen, utbildning, investeringar och kommunikationer.

Tabell 3.9 I undersökningen ingående myndigheter med flera territoriella nivåer

Central nivå	Regional och lokal nivå
Rikspolisstyrelsen	Lokala polisorganisationen
Riksskatteverket	Länsskattemyndigheter Lokala skattemyndigheter
Universitets- och högskoleämbetet	Universitet och högskolor
Skolöverstyrelsen	Länsskolnämnder Grundskolor, gymnasier
Lantbruksstyrelsen	Lantbruksnämnder
Skogsstyrelsen	Skogsvårdsstyrelser
Arbetsmarknadsstyrelsen	Länsarbetsnämnder
AMU-styrelsen	AMU-myndigheter i länen
Bostadsstyrelsen	Länsbostadsnämnder

Tabell 3.10 Kontakter med regionala och lokala myndigheter

Tjänstetyp	Statliga myndigheter: Central nivå	Regional/ lokal nivå	Läns- styrelser	Landsting	Kommuner
Statsråd	48	48	28	38	53
Statssekreterare	48	36	20	27	36
Informationssekreterare	35	36	16	33	51
Politiskt sakkunnig	33	43	20	33	46
Planeringschef	44	31	19	38	44
Expeditions-, rättschef	41	24	20	11	24
Departementsråd	36	29	15	12	23
Kansliråd	26	24	13	12	20
Departementssekreterare	30	25	14	10	20
Ambassadör m fl	19	16	5	2	6
Rättssakkunnig	27	14	10	3	10
Annan sakkunnig	29	28	18	13	17
Annan tjänst	21	12	7	7	14
Samtliga	30	25	14	12	22

Genomsnittsindex. Med statliga myndigheter avses i denna tabell de i undersökningen ingående myndigheterna med flera territoriella nivåer. Talen avser den mest frekvent kontaktade myndigheten inom respektive kategori.

Den territoriella aspekten av myndighetskontakterna låter sig belysas på ytterligare ett sätt. I undersökningen ingick ett antal myndigheter med såväl central som regional/lokal nivå (tabell 3.9). Det är därigenom möjligt att jämföra vilka likheter och skillnader som finns mellan de kontakter som äger rum med de centrala ämbetsverken jämfört med dessa myndigheters regionala och lokala förvaltningsorgan.

De två vänstra kolumnerna i tabell 3.10 visar att kontakterna med regional/lokal nivå i det närmaste är lika omfattande som med den centrala nivån. Det finns en tjänstekategori där kontakterna faktiskt är lika omfattande, nämligen statsråden. Ingen tjänstekategori i regeringskansliet har så frekventa lokala och regionala kontakter som statsråden.

Tabell 3.10 innehåller även jämförbara data över kontakterna med länsstyrelser, landsting och kommuner. Intrycket härav är detsamma. Det är statsråden som har livligast kontakter med län, landsting och kommuner.

Återigen måste bilden av den perfekta hierarkin modifieras. For-

mellt bildar den offentliga förvaltningen i Sverige två ovanpå varandra stående pyramider. I den översta pyramidens topp finns statsrådet, som under sig har en hierarki av departementstjänstemän. I den nedre pyramiden finns överst centrala ämbetsverk och därunder flera skikt av regionala och lokala nivåer. Skulle alla kontakter gå strikt efter den hierarkiska tjänstevägen skulle statsrådets bud behöva passera ett drygt halvdussin nivåer innan det når fram till den nedersta nivån.

Men de kontakter som enligt detta formella organisationschema skulle vara de mest sällsynta är i själva verket de vanligaste. Det råder en direkt förbindelse mellan den översta pyramidens spets och den nederstas bas.

4. Kommittéväsendet

Efter några månaders socialistiskt regeringsinnehav 1981 tvingades den franske finansministern Jacques Delors konstatera att reformarbetet gick trögt. Han gjorde en jämförelse med Sverige: "När det gäller svenskarna, om de vill göra en reform, så börjar de fundera över den under fem år, sedan sätter de den i verket och genomför den. Svenskarna har också uträttat mycket. Uppenbarligen är svenskarna inte fransmän. Vi har särskild fallenhet för abstrakta idéer. Vi börjar med att säga: 'Här är reformen'. Sedan gäller det att göra något av den. Den kyrkogård i Frankrike som är mest fullbelagd är den för lagar som inte tillämpats och reformer som inte genomförts."[1]

Den institution som kanske mer än någon annan har betraktats som sinnebilden för den svenska politiska beslutskulturen är kommittéväsendet. De offentliga utredningarna har ansetts utgöra en mycket lämplig arena för saklig analys, meningsutbyte, kompromiss och beslutsförankring.

En grupp engelska statsvetare tecknar en bild av utredningarnas betydelse för den svenska samförståndskulturen: Offentliga utredningar används i stor utsträckning för att nå överenskommelser när reformer skall genomföras. De jämförelsevis små departementen och den decentraliserade förvaltningen gör att utredningar har avgörande betydelse för lagstiftningens utformning. Både företrädare för den politiska oppositionen och för olika berörda intressen ges representation i utredningarna. Kommittéväsendets betydelse har bidragit till en dominerande politisk kultur som är extremt rådplägande ("deliberative"), rationalistisk, öppen och samförståndsinriktad ("consensual").[2]

1. Cit. i *Le Monde*, 1 dec 1981. Jfr Olof Petersson & Chris Forsne, *Den franska modellen: Mitterrands första år*, Tiden, Stockhom 1982, s. 172 f.
2. Neil Elder, Alastair H. Thomas & David Arter, *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Martin Robertson, Oxford 1982, s. 182.

Kommittéväsendets betydelse i svensk politik har också understrukits av statsvetaren Hans Meijer; de offentliga utredningarna spelar en "unik och högst betydande roll".[3] Utredningarnas förslag bygger ofta på utförligt faktaunderlag och på ingående konsekvensbedömningar; stundom utgörs betänkandena av rent vetenskapliga skrifter.[4] Regeringen har genom utredningarna en viktig informationskälla för att utröna vilka krav som olika intressegrupper ställer och vilket stöd som det finns för olika politiska beslut. Utredningar kan användas för att uppskjuta obekväma beslut. De kan bilda basen för att bygga samförstånd och kompromisser mellan partier, intresseorganisationer och experter före det stadium då regeringen tvingas inta en officiell ståndpunkt. Den ofta utdragna beslutsprocessen, med faktainsamlingar, överläggningar, remissbehandling och propositionsarbete, har den fördelen att olika myndigheter dras in i reformarbetet redan på förberedelsestadiet. Förverkligandet, implementeringen, av politiken underlättas därmed. När det formella beslutet väl är taget är förvaltningsorganen beredda att utan dröjsmål omsätta politiken i praktisk verksamhet.[5]

Men det har nu gått några år sedan dessa skildringar av det svenska kommittéväsendet författades. Frågan är om bilden fortfarande är giltig. Mycket talar för att verkligheten på några år snabbt har förändrats.[6] Kommittéväsendets betydelse har minskat väsentligt.

Den rent kvantitativa tillbakagången är uppenbar. Utredningarnas storhetstid inföll under den offentliga sektorns rekordår under 1960- och 1970-talen. I mitten av 1960-talet ökade antalet kommittér från omkring 250 till cirka 300. En topp nåddes under den bor-

3. Hans Meijer, "Bureaucracy and Policy Formulation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 4, 1969, s. 103.
4. För en översikt över samhällsvetenskaplig forskning i SOU-serien (statskunskap, juridik, nationalekonomi, företagsekonomi, organisationsforskning, geografi, sociologi, socialmedicin, kriminologi och pegagogik), se Lars Foyer, "The Social Sciences in Royal Commission Studies in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 4, 1969, s. 183-203. Rune Premfors, "Governmental Commissions in Sweden", *American Behavioral Scientist*, 26, 1983, s. 623-645.
5. Meijer, s. 115.
6. Jfr Olof Ruin, "Sweden in the 1970s: Policy-Making Becomes More Difficult", i Jeremy Richardson, red., *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London 1982; Hans Bergström, *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tiden, Stockholm 1987, s. 354 ff.

gerliga regeringsperioden; 1980 fanns 422 utredningar. År 1987 hade antalet minskat till 195.[7]

I fasta priser sjönk kommittékostnaderna från cirka 230 miljoner kronor 1981/82 till cirka 120 miljoner kronor 1986/87.[8] Kommittépersonalen minskade från 617 år 1981 till 207 vid årsskiftet 1988/89.[9]

De höga siffrorna under de borgerliga regeringsåren har delvis speciella förklaringar. De borgerliga partierna hade under oppositionstiden kritiserat socialdemokraterna för att göra utredningar internt inom kanslihuset i stället för att tillsätta offentliga kommittéer. Det blev därför en principsak att välja utredningsformen. Det fanns också taktiska skäl. Utredningsdirektiv beslutas av hela regeringen. Interna departementsutredningar är ett sätt att undvika kravet på kollektiva beslut. Ett beslut att tillsätta en kommitté sker därför under insyn från alla partier som ingår i en koalitionsregering.[10]

Men hela nedgången under 1980-talet kan inte förklaras med hänvisning till unika förhållanden under åren 1976-1982. Även en jämförelse med data från åren före den borgerliga regeringstiden visar att utredningsväsendet minskat i omfattning.

Kommittéväsendets tillbakagång är inte minst resultatet av en medveten politik.[11] Utredningarna skall arbeta snabbare. Normalt får en utredning arbeta i högst två år. Betänkande skall göras kortare; i anvisningarna har normen minskats från 300 till 50-100 sidor.[12]

Utredningarnas betydelse som forum för kompromisser har minskat. Meningsmotsättningar, som de kommer till uttryck i minoritetsreservationer, är idag vanligare än för några decennier sedan. Konfliktnivån har stigit.[13]

De offentliga kommittéerna har delvis ersatts av interna arbetsgrup-

7. Kommittéberättelserna. Jfr även *Från riksdag & departement*, 1987:30, s. 2 ff.
8. Kommitteberättelse 1988, skr. 1987/88:103, s. 220.
9. Jfr ovan tabell 2.2.
10. Magnus Isberg, *Riksdagens roll under 1970-talet*, Akademilitteratur, Stockholm 1984, s. 43.
11. Jfr Donald Söderlind & Olof Petersson, *Svensk förvaltningspolitik*, 2 uppl., Diskurs, Uppsala 1988, s. 45 ff.
12. Kommittéhandboken, Ds SB 1987:1; Ds SB 1984:1.
13. Jan Johansson, Det svenska kommittéväsendet: konflikt eller samförstånd? Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, vårterminen 1987.

per inom regeringskansliet och av speciella utredningsuppdrag till de centrala ämbetsverken. De interna arbetsgrupperna går under beteckningar som referensgrupp, kommitté, delegation, beredning, råd etc. De bildar en vildvuxen och svåröverskådlig flora. Ett försök att bilda klarhet i deras rättsliga ställning ledde till ett komplicerat schema med ett drygt dussintal kategorier.[14]

Definitionsfrågan kan ibland ha stor praktisk betydelse. För offentlighetsprincipen är det avgörande om ett organ är att betrakta som en självständig myndighet eller ej. En skrivelse som utväxlas mellan två myndigheter blir en allmän handling, men däremot inte skriftväxling mellan enheter inom samma myndighet. I normalfallet är dokument som sänds mellan departement och arbetsgrupper inom regeringskansliet inte allmänna handlingar.

I praktiken flyter gränserna ofta samman mellan de olika kommittéerna, delegationerna, arbetsgrupperna etc. Det gör att en undersökning av kontaktvägarna får begränsas till en studie mellan å ena sidan departementen och å andra sidan den sammantagna mängden av arbetsgrupper etc. I enkätformuläret ställdes frågor om arbetsgrupper, kommittér, delegationer etc tillhörande respektive departement. Denna förenkling löser ändå inte två avgränsningsproblem. Det ena problemet rör kontakterna mellan departement och arbetsgrupper; departementspersonalen kan nämligen också medverka i någon arbetsgrupp. Det andra problemet rör kontakterna mellan de olika departementens arbetsgrupper. Förekomsten av tvärdepartementala arbetsgrupper, och därmed en överlappning i mätningen, gör att indelningen efter departementsgränser får tolkas med viss försiktighet.

Undersökningen visar att tre fjärdedelar (74 procent) av de tillfrågade står i kontakt med någon kommitté, arbetsgrupp eller delegation åtminstone någon gång om året. En fjärdedel har mycket frekventa kontakter, minst en gång i veckan (tabell 4.1).

Det departement vars arbetsgrupper som flest varit i kontakt med är finansdepartementet. Lägst kontaktfrekvens har arbetsgrupper tillhörande jordbruks-, försvars-, bostads- och kommunikationsdepartementen.

Det finns inga mer betydande skillnader mellan olika personal-

14. *Kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper m.m.: Ökad klarhet om deras rättsliga ställning*. Statsrådsberedningen 1984.

Tabell 4.1 Regeringskansliets kontakter med kommittéer, arbetsgrupper, delegationer etc

Kommitté etc tillhörande resp. departements område	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Intensitet	Genomsnitt
Statsrådsberedningen	0	2	3	10	84	16	37	6
Justitie	0	2	4	11	83	17	39	6
Utrikes	1	4	8	9	78	22	47	10
Försvars	0	1	4	7	88	12	39	5
Social	0	2	6	12	80	20	38	8
Kommunikations	1	1	3	8	87	13	39	5
Finans	1	4	10	14	71	29	43	12
Utbildnings	1	2	4	12	80	20	39	8
Jordbruks	0	2	2	8	88	12	38	4
Arbetsmarknads	0	3	5	13	79	21	39	8
Bostads	1	2	4	8	87	13	41	5
Industri	1	3	6	13	77	23	42	10
Civil	1	2	5	10	82	18	41	7
Miljö- och energi	1	2	4	9	84	16	39	6
Någon kommitté etc	7	19	26	21	26	74	54	40

kategorier när det gäller förekomsten av kontakter med regeringskansliets arbetsgrupper (tabell 4.2). Politikerna står i kontakt med dessa tillfälliga organ väl så ofta som tjänstemännen. Allra högst frekvens noteras för finansdepartementet.

Frågan är hur pass specialiserade kontakterna med arbetsgrupperna är; förekommer främst kontakter med det egna departementets grupper och delegationer? Tabell 4.3 visar att det i detta avseende finns vissa variationer.

Statsråden har bredast kontaktyta; under ett år har ett statsråd i medeltal kontakt med nästan hälften av departementens kommittéer och arbetsgrupper. Handläggande personal såsom departementssekreterare och rättssakkunniga har mycket mer specialiserade kontakter. Statsrådsberedningen har en jämförelsevis omfattande kontaktyta mot regeringskansliets olika tillfälliga organ.

Av de kontakter som förekommer under ett år är det strax över hälften som äger rum med det egna departementets arbetsgrupper. För statsrådsberedningens befattningshavare överväger kontakterna med fackdepartementens arbetsgrupper. I övrigt finns det få väsentliga skillnader mellan olika departement eller tjänstekategorier.

Tabell 4.2 Andel som varit i kontakt med åtminstone någon kommitté etc

	Åtminstone någon gång per:		
	År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	93	67	33
Statssekretarare	87	87	40
Informationssekreterare	83	72	33
Politiskt sakkunnig	93	76	43
Planeringschef	100	50	50
Expeditions- och rättschef	92	62	23
Departementsråd	85	74	42
Kansliråd	73	52	25
Departementssekreterare	67	45	23
Ambassadör, minister, ambassadråd	70	52	22
Rättssakkunnig	64	40	19
Annan sakkunnig	83	55	26
Annan tjänst	71	43	14
Departement:			
Statsrådsberedningen	81	54	31
Justitie	67	45	23
Utrikes	61	44	23
Försvars	70	55	17
Social	80	53	20
Kommunikations	75	62	30
Finans	85	63	36
Utbildnings	74	46	24
Jordbruks	57	46	29
Arbetsmarknads	74	58	26
Bostads	80	47	31
Industri	77	56	29
Civil	83	56	31
Miljö- och energi	79	60	28
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	90	76	47
Chefstjänstemän	96	65	26
Sakenhet	74	54	26
Rättssekretariat, rättsavdelning	72	46	24
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	69	48	35
Internationellt sekretariat, enhet	56	38	16
Annat sekretariat: utredning, statistik	85	56	37
Samtliga	74	52	26

Tabell 4.3 Andel departements kommittéer etc som man varit i kontakt med

	Åtminstone någon gång per: År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	46	28	18
Statssekretarare	35	18	3
Informationssekreterare	29	18	3
Politiskt sakkunnig	37	20	13
Planeringschef	14	4	4
Expeditions- och rättschef	44	18	3
Departementsråd	28	15	7
Kansliråd	25	13	3
Departementssekreterare	18	9	5
Ambassadör, minister, ambassadråd	18	11	7
Rättssakkunnig	17	7	3
Annan sakkunnig	23	10	6
Annan tjänst	24	5	1
Departement:			
Statsrådsberedningen	46	17	10
Justitie	21	12	5
Utrikes	16	7	3
Försvars	21	13	3
Social	20	10	3
Kommunikations	27	17	9
Finans	22	10	6
Utbildnings	20	9	4
Jordbruks	23	10	3
Arbetsmarknads	25	12	6
Bostads	26	13	8
Industri	25	13	6
Civil	29	13	5
Miljö- och energi	27	16	8
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	30	15	7
Chefstjänstemän	48	18	3
Sakenhet	20	9	3
Rättssekretariat, rättsavdelning	23	10	4
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	33	20	14
Internationellt sekretariat, enhet	18	11	7
Annat sekretariat: utredning, statistik	25	11	7
Samtliga	23	11	5

Denna översikt över resultaten stöder uppfattningen att kommittéer, delegationer och arbetsgrupper utgör en integrerad del av vardagsarbetet inom regeringskansliet. Samverkan med dessa olika typer av ad hoc-grupper är inte begränsad till vissa speciella departement eller någon särskild tjänstekategori.

Detta konstaterande innebär nu inte att alla departement har lika omfattande kontakter med varje annat departement. Regeringskansliets interna nätverk kommer tydligt till uttryck i mönstret över kontaktvägarna mellan departement och arbetsgrupper. Tabell 4.4 visar hur stor andel av respektive departements befattningshavare (såväl politiker som tjänstemän) har kontakt med arbetsgrupper tillhörande respektive departement. Huvuddiagonalen utvisar hur stor andel som har kontakt med det egna departementets arbetsgrupper.

Tabell 4.4 Departementens kontakter med kommittéer etc

Kontakt med kommitté etc som tillhör	Eget departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Statsrådsberedningen	**70**	7	15	15	8	17	16	9	17	15	15	21	20	10
Justitie	42	**71**	12	8	15	6	16	9	17	19	5	11	24	10
Utrikes	42	6	**59**	37	7	9	15	13	16	13	10	19	10	20
Försvars	33	4	15	**72**	3	9	6	1	7	4	2	11	20	22
Social	46	15	11	8	**84**	3	16	14	17	31	28	3	38	15
Kommunikations	38	5	9	10	5	**71**	9	9	10	4	15	20	16	18
Finans	52	16	16	18	28	33	**79**	21	27	22	17	30	39	22
Utbildnings	54	13	12	6	13	20	10	**69**	23	22	10	14	31	15
Jordbruks	39	7	8	6	7	6	13	5	**62**	9	10	11	12	28
Arbetsmarknads	50	20	7	8	21	14	15	22	17	**79**	18	24	35	8
Bostads	40	4	4	8	13	6	10	5	23	11	**76**	11	20	30
Industri	54	5	15	16	5	37	23	12	32	16	24	**79**	15	32
Civil	46	15	5	12	23	26	18	13	13	19	24	16	**88**	21
Miljö- och energi	46	11	13	10	2	26	10	10	30	5	27	17	10	**80**

Procenttalen visar andelen årliga kontakter.

Statsrådsberedningens breda kontaktyta framträder här återigen; minst en tredjedel av statsrådsberedningen har under ett år kontakt med kommittéer och arbetsgrupper i varje annat departement. När det gäller "mottagande" departement har finansdepartementet högst frekvens. Det är framför allt statsrådsberedningen och civildepartementet som har en stor andel kontakter med finansens kommittéer och arbetsgrupper.

Som en bekräftelse av resultaten i kapitel 2 framträder vissa grup-

per av departement med relativt höga inbördes kontakter. Jordbruksdepartementet har, utöver det egna departementets organ, oftast kontakt med kommittéer etc som tillhör industridepartementet samt miljö- och energidepartementet. Försvarsdepartementet har, med detta sätt att mäta, mest gemensam med utrikesdepartementet. Arbetsmarknadsdepartementet står oftast i förbindelse med arbetsgrupper som hör till social-, utbildnings- och finansdepartementen.

5. Parlamentarismens vardag

Den representativa demokratins principer tilldelar parlamentet den centrala platsen i det politiska livet. "Riksdagen är folkets främsta företrädare", proklamerar den svenska regeringsformen. I enlighet med parlamentarismens grundtanke är regeringen ansvarig inför riksdagen.

Men vilken betydelse har egentligen parlamentet? Ingenstans förefaller klyftan mellan det formella och det reella statsskicket vara större. Varje skildring av de moderna staternas styrelsesätt förefaller utmynna i en nedslående slutsats om parlamentets faktiska roll.

Ett resultat från den norska maktutredningen var att stortinget successivt hade försvagats. Slutsatsen underbyggdes på flera sätt. Det hade ägt rum en uppbyggnad av den "utomparlamentariska makten" på olika fält. Partierna hade fått en starkare ställning i förhållande till parlamentarikerna: både program och partikongresser hade blivit alltmer bindande. Organisationerna hade ökat i antal, storlek och betydelse. På motsvarande sätt hade den offentliga förvaltningen växt. Storföretagen hade blivit större och de största aktiebolagen förfogar över ett brett register av experter. Vidare hade initiativet undan för undan förskjutits från stortinget till regeringsdepartementen. Det tilltagande bruket av allmänt hållna ramlagar hade dessutom undandragit stortinget makten att tolka och precisera det materiella innehållet i lagstiftningen. De offentliga myndigheterna utvecklades mot att bli förhandlingsorganisationer, som utformar regler och bestämmelser under överläggningar med berörda parter, utan att stortinget medverkar. Stortingets roll i samband med internationella förhandlingar blev i huvudsak att i efterhand formellt bekräfta ingångna avtal. Det hade sålunda ägt rum en maktförskjutning från stortinget, till förvaltningen och organisationerna.[1]

1. Gudmund Hernes, *Makt og styring*, Det moderne Norge, 5, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1983, s. 300 ff.

Bilden av ett parlament med minskande makt är ingalunda ny. Redan under parlamentarismens segerår, vid den tid i början av seklet då parlamentarismen och den allmänna rösträtten ersatte gamla odemokratiska styrelseskick, gjordes samma observation. Den engelske statsvetenskapsmannen James Bryce besökte de nya demokratierna och samlade material och intryck. Vart Bryce än kom så möttes han av samma bedömning: parlamentets betydelse är i avtagande. Bryce satte till och med som titel på ett kapitel: "The decline of legislatures". Kapitlet inleds så här:

"Varje politiskt intresserad resenär, som frågar i de länder han besöker hur deras lagstiftande organ fungerar, får från de äldre samma nedslående svar. De berättar för honom, i ungefär samma ordalag överallt, att talekonsten inte är lika briljant som i deras egen ungdom, att umgängessättet har försämrats, att de bästa medborgarna inte längre söker sig till parlamentet, att dess förhandlingar inte längre rapporteras så utförligt och tilldrar sig mindre intresse, att ett mandat inte längre medför så hög status och, av det ena skälet eller det andra, respekten för det har försvagats. Den vaksamme resenären bortser från dessa jeremiader, medveten om sin egen tendens, som tilltar med åren, att försjunka i minnen om saker som man gladdes åt i barnaåren — de långa vackra somrarna då man kunde bada dagligen i floden och då äppleskörden var ymnig, de vackra kalla vintrarna då isarna på Windermere och Loch Lomond samlade skaror av skridskoåkare. Icke desto mindre är nedvärderingen av parlamenten av idag alltför allmän, och förekommer i alltför många former, för att den skall kunna förbises."[2]

Varje tolkning av pågående samhällsförändringar är riskabel. Intrycket av ett fortgående förfall är inte sällan en kronocentrisk skenbild, en optisk villa. Den myllrande och kaotiska samtiden kontrasteras mot ett ljust och harmoniskt ideal i det förflutna.

Men påståendet att parlamentet förlorar i betydelse kan inte utan vidare avfärdas som ytterligare ett av historietolkningarnas felslut. Det finns tillräckligt mycket av systematiska belägg för att tesen måste tas på allvar. Frågan om parlamentets betydelse måste emellertid preciseras i två avseenden, dels vilken tidsperiod och dels vilken aspekt som avses.

2. James Bryce, *Modern Democracies*, II, Macmillan, London 1921, s. 367.

I modern svensk politisk historia sammanfaller riksdagens nedgångsperiod med kommittéväsendets storhetstid. Den tidsmässiga överensstämmelsen är inte någon tillfällighet. Under välfärdsstatens expansiva rekordår, främst under 1960-talet, kom stora reformer att utarbetas och i praktiken att avgöras i offentliga utredningar. Där medverkade förvisso parlamentariker, men också företrädare för regeringskansliet och myndigheter, organisationsrepresentanter och experter. Efter remissbehandling och propositionsskrivning passerade de välförankrade förslagen vanligen riksdagen utan större ändringar. Riksdagens roll blev legitimerande och formellt bekräftande.

I den samtida debatten togs riksdagens ställning upp till kritisk granskning. Det var inte minst företrädare för den politiska oppositionen som klagade över bristande insyn och inflytande. Riksdagen hade förvandlats till ett passivt "transportkompani". I denna "Harpsunds-demokrati" gjorde regeringen upp i direkta överläggningar med näringslivet och andra intressegrupper.[3]

Men något inträffade under 1970-talet. Statsvetaren Magnus Isberg har genomfört en undersökning av vad som hände med riksdagens roll under det årtionde då Sverige fick en ny grundlag. Isberg har inriktat sin granskning på riksdagens medverkan i olika skeden av den politiska beslutsprocessen. Den första fasen gäller initiativ och formulering, den andra beredning och beslut, den tredje politikens genomförande.[4]

Den svenska riksdagen har störst betydelse i beslutsprocessens inledande stadium. Riksdagens roll när det gäller initiering och formulering av politiska förslag är sannolikt större än både brittiska underhuset och västtyska förbundsdagen. Däremot är den svenska riksdagen mindre aktiv i beslutsprocessens besluts- och genomförandestadier.[5]

Tolkningen av de pågående förändringsprocesserna är relativt entydig. Isberg sammanfattar: "Undersökningen har i första hand tagit sikte på riksdagens relationer till regeringen. Här kan knappast råda någon tvekan om att under 1970-talet har riksdagens ställning

3. Om Bertil Ohlins roll i denna debatt, se Leif Lewin, *Planhushållningsdebatten*, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1967, s. 480.
4. Magnus Isberg, *Riksdagens roll under 1970-talet*, Akademilitteratur, Stockholm 1984.
5. Ibid., s. 130.

stärkts på regeringens bekostnad."[6]

En del av förklaringen till riksdagens förändrade ställning under 1970-talet kan hänföras till ändrade parlamentariska villkor, i synnerhet det borgerliga regeringsinnehavet. Men intrycket är att förhållandena efter 1982 inte återgått till 1960-talets förhållanden. På det ideologiska planet har åsiktsskillnaderna om riksdagens roll tenderat att utjämnas.[7] Socialdemokraterna har idag en mer positiv syn på riksdagens roll.[8]

En alltid lika viktig förklaring till skiftningarna i folkrepresentationens ställning är förändringar i det parlamentariska läget. I tider av majoritetsparlamentarism avtar riksdagens beydelse; har en regering ett fast underlag bestående av ett flertal av ledamöterna kan regeringen normalt förlita sig på att riksdagsmajoriteten stöder regeringens förslag. Under minoritetsparlamentarism råder större osäkerhet. Regeringen kan inte automatiskt anta att dess förslag passerar riksdagen. Ofta krävs förhandlingar och överenskommelser från ett eller flera partier utanför regeringen. Ett extremt exempel från svensk politik är 1920-talets utskottsparlamentarism. Den politiska tyngdpunkten försköts från regeringen till riksdagen, enkannerligen till riksdagens utskott.

Denna faktor är en av förklaringarna till riksdagens ökande betydelse under 1970-talet. Jämviktsriksdagen 1974-1976 framtvang en serie kompromisser, av vilka de mest bekanta var de s.k. Hagaöverenskommelserna. De borgerliga regeringsåren 1976-1982 satte spår också hos socialdemokratin. En del av arbetarepartiets kanslihusekvilibrister tvangs övervintra på det dåvarande riksdagshusets tolfte våning. Den socialdemokratiska utredningsavdelning som där härbärgerades, den så kallade tolvan, spelade en inte oväsentlig roll när det gäller att förbereda den regeringspolitik som sjösattes efter regeringsskiftet 1982.[9] Centrum för socialdemokratins politikutformning försköts från kanslihuset till riksdagen.

6. Ibid., s. 115. Hur ett ökande parlamentarikeranslag i kommittéväsendet skall tolkas har dock diskuterats av Hans Bergström, *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tiden, Stockholm 1987, s. 376.
7. Om de partipolitiska skillnaderna i synen på riksdagens roll, se Isberg, 1984, s. 113 ff.
8. Se t.ex. den socialdemokratiska regeringens direktiv till folkstyrelsekommittén, som bl.a. gick ut på att "stärka riksdagens ställning som centralt politiskt forum". Dir. 1984:23, s.1. Jfr *Folkstyrelsens villkor*, SOU 1987:6.
9. Se Bergström, s. 89 ff.

Riksdagens betydelse ligger fortfarande i politikutformningens initialskede, i formuleringsfasen. Vägarna för denna påverkan är inte alltid synliga. I lagstiftningsärenden inträder riksdagen formellt i beslutsprocessen först då regeringen överlämnar sin proposition. Men under propositionsarbetet fungerar kanslihuset ingalunda som en hermetiskt tillsluten enhet. I beredningsarbetet tas mångahanda kontakter, av vilka en inte ringa del sker med riksdagen.

Det är naturligtvis aldrig fråga om att dessa informella förhandskontakter tas med riksdagen som helhet. En strategisk position innehas av regeringspartiets utskottsrepresentanter. Endast i ett färre antal politiskt tunga frågor sker det reella avgörandet i riksdagsgruppen som helhet. Regeringsförslaget förankras bland riksdagsgruppens "sektorsspecialister", i praktiken partiets tunga utskottsledamöter.

De ändringar som eventuellt kommer till stånd som ett resultat av dessa informella förhandskontakter mellan kanslihuset och riksdagen kommer normalt inte till offentlig kännedom. Det ser ut som om riksdagsmajoriteten utan invändningar accepterat ett från regeringen kommande förslag. I själva verket kan detta förslag innehålla element som tillkommit under inverkan, om inte av hela riksdagen, så åtminstone av en inflytelserik del härav.

Det är mot denna bakgrund av intresse att kartlägga omfattningen av kontakterna mellan regeringskansliet och riksdagen. De resultat som här kommer att presenteras utgör en totalbild. Det är inte möjligt att utifrån det befintliga enkätmaterialet göra sig en uppfattning om exakt hur många kontakter som tas som ett led i en politisk förankring av en proposition. Å andra sidan är det också väsentligt att känna till hur stor den totala kontaktmängden är och hur denna fördelar sig över olika delar av riksdag respektive kanslihus.

Tabell 5.1 ger en översikt hur vanligt det är att förekommer kontakter mellan regeringskansliet och riksdagen. Tre olika delar av riksdagen är här av intresse. Det gäller för det första kontakter med riksdagens utskott, för det andra närvaro vid kammardebatterna och för det tredje kontakter med något av riksdagens andra organ. Med övriga riksdagsorgan avses här JO, riksdagens revisorer, riksbanken och riksgäldskontoret (som vid undersökningens genomförande fortfarande lydde under riksdagen).

Det tillhör rutinen i departementsarbetet att stå i kontakt med riksdagens utskott. Den stora majoriteten, 84 procent, av de tillfrågade

Tabell 5.1 Regeringskansliets kontakter med riksdagen

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Kontakt med utskott:								
Konstitutions	0	1	4	14	81	19	32	6
Finans	0	0	3	12	85	15	30	4
Skatte	0	1	3	8	89	11	33	4
Justitie	0	1	2	6	91	9	37	3
Lag	0	1	2	6	91	9	34	3
Utrikes	0	1	5	13	82	18	34	6
Försvars	0	0	3	6	90	10	34	3
Socialförsäkrings	0	0	2	8	89	11	33	4
Social	0	0	3	9	88	12	32	4
Kultur	0	1	2	7	90	10	34	3
Utbildnings	0	1	2	9	87	13	33	4
Trafik	0	1	2	5	92	8	37	3
Jordbruks	0	1	2	6	91	9	35	3
Närings	0	0	4	14	81	19	32	6
Arbetsmarknads	0	0	3	8	88	12	34	4
Bostads	0	1	2	7	90	10	34	3
Något utskott	0	8	27	49	16	84	38	32
Närvaro i kammaren	0	2	12	39	47	53	33	18
Riksdagsorgan:								
Justitieombudsmannen	0	0	2	12	86	14	29	4
Riksdagens revisorer	0	0	0	6	94	6	26	2
Riksbanken	0	2	5	10	83	17	40	7
Riksgäldskontoret	0	1	3	9	87	13	34	4
Något riksdagsorgan	0	2	7	23	67	33	35	12

har under ett år kontakt med något utskott. De utskott som har högst kontaktfrekvens med departementen är konstitutionsutskottet, näringsutskottet och utrikesutskottet, vardera med ungefär en femtedel av regeringskansliet.

Drygt hälften av de tillfrågade uppger att de åtminstone någon gång per år är närvarande i kammaren under riksdagsdebatterna.

När regeringskansliet på detta sätt betraktas som en helhet visar det sig att kontakterna med de fyra riksdagsorganen spelar en relativt underordnad roll i det dagliga arbetet; departementen står ju varken under JO:s eller riksdagsrevisorernas tillsyn. Lägst frekvens har riksdagsrevisorerna; kontakterna mellen revisorerna och kanslihuset är högst sporadiska.

De följande tabellerna belyser hur kontaktfrekvenserna varierar mellan olika delar av regeringskansliet. Tabell 5.2 visar närvarofrekvensen i riksdagens kammaren.

Tabell 5.2 Närvaro i riksdagens kammare

	Åtminstone någon gång per:		
	År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	100	100	87
Statssekreterare	85	38	0
Informationssekreterare	79	63	26
Politiskt sakkunnig	76	47	0
Planeringschef	100	75	0
Expeditions- och rättschef	56	16	0
Departementsråd	72	16	3
Kansliråd	57	4	0
Departementssekreterare	48	8	0
Ambassadör, minister, ambassadråd	43	13	0
Rättssakkunnig	46	4	0
Annan sakkunnig	23	10	0
Annan tjänst	32	14	0
Departement:			
Statsrådsberedningen	46	15	4
Justitie	63	25	5
Utrikes	53	7	2
Försvars	57	9	0
Social	54	20	3
Kommunikations	61	32	5
Finans	31	8	2
Utbildnings	58	15	3
Jordbruks	71	18	0
Arbetsmarknads	61	17	5
Bostads	44	9	0
Industri	49	11	3
Civil	44	4	0
Miljö- och energi	80	36	5
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	73	50	15
Chefstjänstemän	52	13	0
Sakenhet	62	15	1
Rättssekretariat, rättsavdelning	43	4	0
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	27	2	0
Internationellt sekretariat, enhet	22	0	0
Annat sekretariat: utredning, statistik	19	4	0
Samtliga	53	14	3

Tabellen ger information om vilka det egentligen är som sitter på de väggfasta bänkarna vid sidan om statsråden under kammardebatterna. Störst sannolikhet att återfinnas bland dessa bisittare har informationssekreterarna och över huvud taget statsrådets politiska rådgivare i departementsledningen. Bland tjänstemännen är det re-

Tabell 5.3 Andel som varit i kontakt med åtminstone något riksdagsutskott

	Åtminstone någon gång per:		
	År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	100	87	53
Statssekretarare	100	100	53
Informationssekreterare	94	67	33
Politiskt sakkunnig	89	65	37
Planeringschef	100	100	25
Expeditions- och rättschef	96	69	19
Departementsråd	98	66	15
Kansliråd	92	31	8
Departementssekreterare	80	23	1
Ambassadör, minister, ambassadråd	71	21	8
Rättssakkunnig	86	34	1
Annan sakkunnig	72	15	6
Annan tjänst	64	14	5
Departement:			
Statsrådsberedningen	77	19	4
Justitie	86	50	21
Utrikes	85	31	6
Försvars	89	36	5
Social	89	42	5
Kommunikations	98	52	20
Finans	85	34	5
Utbildnings	86	41	13
Jordbruks	83	40	6
Arbetsmarknads	77	32	11
Bostads	80	37	11
Industri	73	23	1
Civil	84	24	8
Miljö- och energi	89	48	11
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	94	73	31
Chefstjänstemän	91	48	17
Sakenhet	84	33	5
Rättssekretariat, rättsavdelning	84	40	5
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	61	22	2
Internationellt sekretariat, enhet	83	22	0
Annat sekretariat: utredning, statistik	83	29	0
Samtliga	84	36	8

lativt vanligt att ärendets handläggare, i synnerhet chefen för den berörda sakenheten, finns till hands under debatten. Befattningshavare vid de olika sekretariaten och stabsfunktionerna återfinns därmed mera sällan i kammaren. För mindre fackdepartement, som

exempelvis miljö- och energidepartementet och jordbruksdepartementet, innebär detta att de stora flertalet av befattningshavarna åtminstone någon gång per år assisterar i riksdagen.

Ser man i ett helt års perspektiv är också kontakterna mellan kanslihuset och utskotten allmänt förekommande (tabell 5.3).

Tabell 5.4 Andel riksdagsutskott som man varit i kontakt med

	Åtminstone någon gång per:		
	År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	48	30	13
Statssekretarare	23	17	4
Informationssekreterare	23	7	2
Politiskt sakkunnig	30	11	3
Planeringschef	14	8	2
Expeditions- och rättschef	30	10	2
Departementsråd	20	8	1
Kansliråd	14	2	1
Departementssekreterare	12	2	0
Ambassadör, minister, ambassadråd	17	9	8
Rättssakkunnig	9	2	0
Annan sakkunnig	11	1	1
Annan tjänst	10	1	0
Departement:			
Statsrådsberedningen	35	9	0
Justitie	15	6	2
Utrikes	14	5	1
Försvars	11	3	1
Social	16	5	0
Kommunikations	19	8	4
Finans	15	4	0
Utbildnings	14	5	1
Jordbruks	21	6	0
Arbetsmarknads	16	3	1
Bostads	13	3	1
Industri	9	3	0
Civil	17	5	1
Miljö- och energi	17	5	1
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	27	12	2
Chefstjänstemän	26	6	2
Sakenhet	12	3	0
Rättssekretariat, rättsavdelning	14	4	0
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	16	4	0
Internationellt sekretariat, enhet	15	4	0
Annat sekretariat: utredning, statistik	9	2	0
Samtliga	15	4	1

En majoritet inom alla departement, alla tjänstetyper och alla slag av enheter har årlig kontakt med åtminstone något riksdagsutskott. Ser man däremot till de mer intensiva kontakterna blir bilden en annan. Skillnaden mellan politiker och tjänstemän blir då mycket tydlig. Det är departementsledningen i allmänhet, och statsråden och statssekreterarna i synnerhet, som står för de verkligt intensiva utskottskontakterna, de som äger rum så gott som varje vecka. Uppfattningen att valda delar av riksdagen informellt spelar en mer än försumbar roll i regeringens politikutformning går självfallet aldrig att definitivt bekräfta med denna typ av data. De presenterade siffrorna innebär å andra sidan ingen som helst falsifiering av hypotesen.

Ett något annat perspektiv på utskottskontakterna ges i tabell 5.4, som visar hur många av utskotten som man varit i kontakt med.

Det tidigare intrycket bekräftas; det är den politiska departementsledningen som har de mest omfattande kontakterna. Statsrådsberedningen breda kontaktyta mot riksdagsutskotten framträder även tydligt.

Den nuvarande utskottsorganisationen infördes 1971.[10] Tidigare var utskotten huvudsakligen indelade efter den funktionella principen: grundlagsstiftning, lagstiftning, beskattning, budgetreglering osv. I samband med grundlagsreformen infördes en ny princip, nämligen sektorsmodellen. Utskotten blev fackutskott: frågor som hör till samma ämnesområde hänförs till samma utskott. Principen är emellertid inte helt konsekvent genomförd; lagutskottet har exempelvis inte något strikt definierat sakområde.

Indelningen i fackutskott har ett avsiktligt samband med departementsindelningen: försvarsutskottet motsvaras av försvarsdepartementet, trafikutskottet av kommunikationsdepartementet, bostadsutskottet av bostadsdepartementet osv. Men under de år som gått sedan utskottsreformen genomfördes har departementsorganisationen hunnit genomgå en del förändringar.[11] Nya departement har inrättats, gamla har försvunnit och ärendefördelningen mellan departementen har flera gånger modifierats.

10. Se Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna*, Norstedts, Stockholm 1980, s. 669 ff.

11. Se departementsförordningen (SFS 1982:1177) och dess olika ändringar under åren.

Tabell 5.5 Departementens kontakter med riksdagen

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Konstitutionsutskottet	50	45	17	9	6	8	12	16	17	14	16	4	55	19
Finansutskottet	38	5	5	0	5	14	61	1	10	10	5	4	28	7
Skatteutskottet	38	2	5	0	10	19	46	1	29	0	2	4	4	12
Justitieutskottet	38	61	5	4	10	6	2	2	10	6	0	0	2	5
Lagutskottet	42	55	2	4	3	0	12	1	7	6	3	0	2	2
Utrikesutskottet	31	2	76	11	2	0	2	5	13	6	2	0	0	7
Försvarsutskottet	27	3	14	85	3	3	1	0	3	1	0	1	0	2
Socialförsäkringsutsk	27	6	1	0	48	0	7	15	10	42	2	0	2	0
Socialutskottet	27	8	2	0	85	0	4	1	10	29	5	0	16	0
Kulturutskottet	35	2	5	0	0	0	4	40	34	6	7	1	22	0
Utbildningsutskottet	42	3	4	2	8	3	6	64	19	14	5	3	16	2
Trafikutskottet	31	5	1	2	2	95	6	0	10	0	2	1	2	15
Jordbruksutskottet	35	2	4	0	0	6	6	0	70	0	7	5	6	57
Näringsutskottet	36	3	26	0	0	3	24	0	17	3	2	71	4	63
Arbetsmarknadsutsk	31	0	2	2	5	0	9	2	13	51	7	26	33	0
Bostadsutskottet	35	6	1	0	6	0	6	0	13	3	78	0	22	24
Justitieombudsmannen	29	51	9	6	25	17	11	5	6	10	2	3	28	7
Riksdagens revisorer	8	5	2	6	8	11	11	4	7	7	2	9	6	5
Riksbanken	12	5	34	4	2	6	53	0	10	4	9	20	0	7
Riksgäldskontoret	16	2	15	0	2	19	47	2	3	1	14	12	2	14

Tabell 5.5 visar att den grundläggande regeln om korrespondens mellan departement och utskott har många undantag.

Miljö- och energidepartementets område täcker såväl jordbruksutskottet som näringsutskottet. Arbetsmarknadsdepartementet har täta kontakter med både arbetsmarknads- och socialförsäkringsutskotten. Utbildningsdepartementets domän inrymmer såväl utbildnings- som kulturutskottet. Inte endast statsrådsberedningen utan också fackdepartement som civildepartementet, finansdepartementet och justitiedepartementet har löpande kontakter med flera olika riksdagsutskott.

De politiska partierna

Umgänget mellan den första och den andra statsmakten är en del av parlamentarismens vardag. En aspekt av förhållandet mellan regering och folkrepresentation är den som just belysts, nämligen kontakter med olika delar av riksdagen som organisation. En annan

infallsvinkel på ämnet är regeringskansliets kontakter med de politiska partierna. Av särskilt intresse i detta sammanhang är kontakterna med partiernas riksdagsgrupper.

Enkätformuläret innehåll tjugo olika frågor om kontakter med de politiska partierna, fyra vardera för de fem partier som vid tidpunkten för undersökningens genomförande var representerade i riksdagen. För vart och ett av partierna ställdes frågor om kontakter med riksdagsgrupp/riksdagskansli, partiets representanter i styrelser, kommittéer etc, partiets riksorganisation samt partiets regionala och lokala organ. Svarsfördelningarna för regeringskansliet som helhet återges i tabell 5.6.

Tabell 5.6 Regeringskansliets kontakter med politiska partier

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Intensitet	Genomsnitt
Centerpartiet:								
Riksdagsgr, riksdagskansli	0	0	2	16	81	19	29	6
Repr. i styrelse, kommitté	0	0	4	9	86	14	35	5
Riksorganisation	0	0	1	5	94	6	31	2
Regionala och lokala organ	0	0	1	3	95	5	32	1
Folkpartiet:								
Riksdagsgr, riksdagskansli	0	0	2	17	80	20	29	6
Repr. i styrelse, kommitté	0	0	3	9	87	13	34	4
Riksorganisation	0	0	0	6	94	6	29	2
Regionala och lokala organ	0	0	1	3	96	4	31	1
Moderaterna:								
Riksdagsgr, riksdagskansli	0	0	2	17	80	20	29	6
Repr. i styrelse, kommitté	0	0	4	9	87	13	34	4
Riksorganisation	0	0	1	5	94	6	29	2
Regionala och lokala organ	0	0	1	3	96	4	31	1
Socialdemokraterna:								
Riksdagsgr, riksdagskansli	1	5	10	21	63	37	40	15
Repr. i styrelse, kommitté	0	4	10	13	73	27	43	12
Riksorganisation	1	7	5	10	78	22	50	11
Regionala och lokala organ	1	5	6	7	81	19	51	10
Vänsterpartiet kommun.:								
Riksdagsgr, riksdagskansli	0	0	1	13	85	15	28	4
Repr. i styrelse, kommitté	0	0	2	6	92	8	32	3
Riksorganisation	0	0	1	4	96	4	29	1
Regionala och lokala organ	0	0	0	2	98	2	32	1
Något parti	2	7	13	23	54	46	44	20

Tabell 5.7 Kontakter med de politiska partierna

	Åtminstone någon kontakt per år med: C	FP	M	S	VPK
Statsråd					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	58	58	58	100	50
Repr. i styrelse, kommitté etc	36	36	36	100	18
Riksorganisation	36	27	27	100	27
Regionala och lokala organ	18	9	9	100	9
Statssekreterare					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	64	64	64	100	57
Repr. i styrelse, kommitté etc	29	31	31	100	29
Riksorganisation	15	23	23	93	14
Regionala och lokala organ	7	0	0	93	0
Informationssekr.					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	59	65	65	100	59
Repr. i styrelse, kommitté etc	25	25	25	82	25
Riksorganisation	41	41	41	100	41
Regionala och lokala organ	19	19	19	94	12
Politiskt sakkunniga					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	42	36	42	100	37
Repr. i styrelse, kommitté etc	25	20	24	93	21
Riksorganisation	21	18	18	98	16
Regionala och lokala organ	13	5	12	100	5
Expeditions/rättschef					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	19	19	19	46	15
Repr. i styrelse, kommitté etc	23	23	23	23	12
Riksorganisation	8	8	8	4	4
Regionala och lokala organ	4	4	4	4	4
Departementsråd					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	25	26	25	54	23
Repr. i styrelse, kommitté etc	28	25	24	39	15
Riksorganisation	6	5	5	27	2
Regionala och lokala organ	2	1	0	16	0
Kansliråd					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	16	18	18	29	10
Repr. i styrelse, kommitté etc	16	17	18	21	6
Riksorganisation	3	3	3	7	1
Regionala och lokala organ	6	7	6	10	3
Departementssekr.					
Riksdagsgrupp, riksdagskansli	15	16	17	26	11
Repr. i styrelse, kommitté etc	10	9	9	17	5
Riksorganisation	5	5	5	14	3
Regionala och lokala organ	4	3	3	9	2

Den sammanfattande informationen nederst i tabellen utsäger att strax under hälften av de tillfrågade varit i kontakt med åtminstone något politiskt parti. Kontakterna med vänsterpartiet kommunisterna är relativt sett fåtaliga. Det finns praktiskt taget inga skillnader mellan de tre borgerliga partierna. Flest kontakter noteras för socialdemokraterna. Huruvida den socialdemokratiska förstapositionen betingas av regeringsinnehav, storleksfaktorer eller andra förhållanden låter sig inte utläsas av denna undersökning.

Kontakten mellan regeringskansli och partier går i första hand via riksdagsgruppen/riksdagskansliet. Därnäst följer partirepresentanter i styrelser, kommittéer, delegationer etc. Kontakter med partiorganisationen, på riksnivå eller på regional/lokal nivå, är i detta totalperspektiv mindre vanliga.

En uppdelning av datamaterialet på tjänstetyper visar att den största kontaktfrekvensen med de politiska partierna återfinns i departementsledningen (tabell 5.7).

Kontakterna med riksdagsgrupperna är mest intensiva bland statsråd, statssekreterare och informationssekreterare; de politiskt sakkunniga har i detta avseende något färre parlamentariska kontakter.

Departementstjänstemännens kontakter med de politiska partierna har mindre omfattning och koncentrerar sig främst till partiernas representation i riksdagen och styrelser/kommittéer. Bland tjänste-

Tabell 5.8 Tjänstemännens kontakter med politiska partier

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement													
	SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Något parti	47	40	44	43	38	50	37	35	56	31	31	34	38	41
Centerpartiet	27	12	32	36	21	34	19	14	33	13	15	18	30	21
Folkpartiet	20	12	37	38	18	34	21	17	33	16	13	15	23	18
Moderaterna	27	14	36	32	18	38	20	16	33	16	13	14	26	19
Socialdemokraterna	40	40	42	40	36	50	35	33	56	31	31	33	38	41
Vpk	20	8	24	8	20	31	10	10	19	13	8	15	21	5
Riksdagsgrupp	33	34	38	28	30	47	29	28	41	29	21	24	32	38
Repr. i styrelse	20	14	19	23	16	28	19	19	33	18	21	20	30	10
Riksorganisation	40	7	21	6	14	22	9	12	26	13	13	8	17	5
Lokalt/regionalt	27	7	9	8	12	22	5	10	7	15	13	14	17	5

männen är det sakenheternas chefer, departementsråden, som har flest kontakter med partierna. En departementsvis jämförelse mellan tjänstemännen (tabell 5.8) visar inte på några mer anmärkningsvärda skillnader.

De mest intensiva kontakterna mellan partiväsendet och regeringen sker givetvis via de valda politikerna. Tabell 5.9 ger mer detaljerad upplysningar om kontaktvägarna mellan å ena sidan regeringspartiets representanter i kanslihuset och å andra sidan det egna partiet.

Visserligen är genomsnittstalen genomgående höga, men det finns trots allt vissa variationer. Det i sammanhanget lägsta värdet noteras för relationen mellan informationssekreterarna och partiets representanter i styrelser och kommittéer. Det näst lägsta värdet utmärker sambandet mellan statssekreterarna och partiets regionala och lokala organ. Statssekreterarna har något fler kontakter med

Tabell 5.9 Politikerkontakter med socialdemokratiska partiet

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Intensitet	Genomsnitt
Statsråd								
Riksdagsgrupp	7	93	0	0	0	100	77	77
Repr. i styrelse	7	79	7	7	0	100	71	71
Riksorganisation	13	87	0	0	0	100	78	78
Regionalt/lokalt	20	80	0	0	0	100	80	80
Statssekreterare								
Riksdagsgrupp	0	33	67	0	0	100	58	58
Repr. i styrelse	0	36	57	7	0	100	57	57
Riksorganisation	7	20	60	7	7	93	57	53
Regionalt/lokalt	0	29	43	21	7	93	52	48
Informationssekreterare								
Riksdagsgrupp	0	53	37	11	0	100	61	61
Repr. i styrelse	6	18	29	29	18	82	50	41
Riksorganisation	11	78	11	0	0	100	75	75
Regionalt/lokalt	6	67	17	6	6	94	69	65
Politiskt sakkunniga								
Riksdagsgrupp	9	25	55	11	0	100	58	58
Repr. i styrelse	5	26	44	19	7	93	54	51
Riksorganisation	14	55	25	5	2	98	70	68
Regionalt/lokalt	18	39	36	7	0	100	67	67

partiets parlamentariska gren än med själva partiorganisationen; för de politiskt sakkunniga är förhållandet det omvända.

Statsråden har tätare kontakter med partiet än såväl statssekreterare, informationssekreterare som politiskt sakkunniga, oavsett om det gäller riksdagsgrupp, styrelserepresentation, partiorganisationen. Den högsta kontaktfrekvensen i denna översikt inregistreras för statsrådens relation till partiets regionala och lokala organ. Resor, tal, invigningar och uppvaktningar sätter på detta sätt spår i statistiken. Återigen bekräftas bilden av att de livaktigaste kontakterna äger rum mellan organisationspyramidens översta spets och dess nedersta fundament.

6. De organiserade intressena

Förbindelserna mellan staten och organisationerna är dubbelriktade. Organisationerna är ivriga påtryckningsgrupper gentemot staten. Staten begagnar sig av organisationerna för att utforma och genomföra sin politik.

Organisationernas försök att påverka den offentliga politiken är alltför mångtaliga för att behöva dokumenteras. "Nästan alla organisationer har åtminstone i något sammanhang eller vid något tillfälle anledning att ta kontakt med myndigheter eller politiker för att framföra önskemål eller krav", skriver författarna till en lärobok om svensk politik.[1]

Organisationerna utgör också instrument för den offentliga politikens gestaltning. Genom organisationerna får beslutsfattare och myndighetsföreträdare information från andra delar av samhället. Organisationernas medverkan leder till att politiken förankras och legitimeras. Organisationerna deltar i politikens praktiska förverkligande.

Symbiosen mellan staten och organisationerna manifesteras på många olika sätt. Organisationerna har möjlighet att delta i så gott som samtliga led i den politiska beslutsprocessen.[2] Några exempel kan tjäna som illustration.

Redan i ett ärendes *initiativfas* kan organisationerna utöva stort inflytande. Genom opinionsbildning kan en organisation fästa uppmärksamheten på dess viktiga frågor. Makten över den offentliga debattens dagordning vilar till en inte ringa del hos de röststarka

1. Bengt Owe Birgersson & Jörgen Westerståhl, *Den svenska folkstyrelsen*, Liber, Stockholm 1979, s. 68.
2. Om intresseorganisationernas medverkan i politiken, se t.ex. Birgersson & Westerståhl; Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna*, KF:s bokförlag, Stockholm 1951; Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Gleerups, Lund 1969; Michele Micheletti, "Intresseorganisationerna — i går, i dag, i morgon", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91, 1988, s. 41-54; Riksdagen och de organiserade intressen — ett forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

särintressena. De tunga organisationerna har ständiga, direkta kontakter med beslutsfattarna. Mindre resursstarka organisationer får nöja sig med uppvaktningar för att fästa uppmärksamheten på sina krav.

Offentliga *utredningar* har spelat en stor roll i svensk politik som ett forum för kompromisser och uppgörelser i många frågor. Intresseorganisationerna har här varit representerade sida vid sida med politiker, tjänstemän och experter.

Det utbyggda *remissväsendet*, traditionen att sända ut betänkanden och förslag för hörande till berörda intressen, har givit intresseorganisationerna ytterligare en möjlighet att argumentera för sina ståndpunkter.

Organisationerna kan på flera sätt medverka i *riksdagens* arbete. De kan exempelvis lämna synpunkter till utskotten via remisser eller utfrågningar eller utnyttja direkta kontakter med riksdagsledamöterna.[3]

Intresseorganisationerna, särskilt de stora arbetsmarknadsorganisationerna, återfinns i åtskilliga *lekmannastyrelser* inom den offentliga förvaltning, såväl på central, regional som lokal nivå. Organisationerna har därigenom säte i många myndigheters högsta beslutsorgan.

En annan inflytandeväg är *förhandlingar*. De offentliganställdas fackliga organisationer har rätt att förhandla om medbestämmande och löner. Delar av den offentliga politiken, exempelvis jordbrukets prisreglering, fastställs efter förhandlingar med berörda organisationer.

Direkta *överläggningar* mellan staten och organisationerna är sällan formellt beslutande; i den svenska traditionen har begreppet inkomstpolitik en negativ klang. Men det är en realitet att förutsättningarna för ekonomisk politik och skattepolitik i viktiga hänseenden bestäms under överläggningar med de stora ekonomiska organisationerna samt kommun- och landstingsförbunden.[4]

Regeringsformen medger att *förvaltningsuppgift*, även sådan som innefattar myndighetsutövning, kan överlämnas till "bolag,

3. Om ledamöternas kontaktnät, se Sören Holmberg & Peter Esaisson, *De folkvalda: En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Bonniers, Stockholm 1988, s. 60 ff.
4. Jfr Nils Elvander, *Den svenska modellen: Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982-1986*, Publica, Stockholm 1988.

förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ".[5] Sådana förvaltningsuppgifter handhas bl.a. av arbetslöshetskassorna och jordbrukets regleringsföreningar.

De svenska organisationerna uppbär ett inte obetydligt *ekonomiskt stöd* från stat och kommun. Enligt en bedömning uppgår det statliga föreningsbidraget till sammanlagt 3,5 miljarder kronor; härtill skall läggas statliga anslag i form av uppdragsersättningar på ca 1,6 miljarder kronor.[6]

Denna undersökning handlar om en aspekt av förhållandet mellan staten och organisationerna, nämligen de trådar som i det löpande vardagsarbetet förbinder regeringskansliet med organisations-Sverige. Tabell 6.1 ger en översikt över hur ofta tjänstemännen och politikerna i kanslihuset uppger att de har kontakt med olika organisationer.

Det visar sig att 90 procent av de tillfrågade anger att de åtminstone någon gång under året har kontakt med någon typ av organisation. En knapp fjärdedel, 23 procent, har sådana kontakter åtminstone en gång i veckan.

Ser man till den totala kontaktmängden intas förstaplatsen av LO (centralorganisationen). Därnäst följer TCO centralt och Kommunförbundet. Ungefär hälften av de intervjuade har åtminstone någon kontakt per år med någondera av de två stora löntagarorganisationernas centrala kanslier.

Även kontakterna med SACO/SR centralt samt med fackförbund är relativt omfattande. Kontakter av ungefär samma omfattning förekommer också med landstingsförbundet och industriförbundet.

De tunga organisationer inom ekonomi och den kommunala sektorn kommer sålunda, kanske inte så överraskande, överst på listan. Men de är ingalunda totalt dominerande. Många av föreningslivets organisationer har frekventa kontakter med kanslihuset. En fjärdedel av de svarande har under året kontakt med någon organisation för internationella frågor; det rör sig exempelvis om Amnesty, Föreningen Norden, FN-föreningar eller solidaritetsorganisationer.

5. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs lagstöd, dvs riksdagsbeslut (regeringsformen 11:6). Se Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna*, Norstedts, Stockholm 1980, s. 376 ff.
6. *Mål och resultat: nya principer för det statliga stödet till föreningslivet*, SOU 1988:39, s. 7 ff.

Tabell 6.1 Regeringskansliets kontakter med organisationer

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten-sitet	Genom-snitt
Centralorganisation:								
LO	0	4	15	32	49	51	37	19
TCO	0	2	12	34	52	48	34	16
SACO/SR	0	1	7	31	61	39	31	12
SAF	0	7	6	24	70	30	31	9
LRF	0	0	3	14	83	17	29	5
Förbund tillhörande:								
LO	0	3	10	25	63	37	36	13
TCO	0	2	9	26	63	37	34	12
SACO/SR	0	1	6	24	69	31	32	10
SAF	0	0	3	12	84	16	31	5
LRF	0	0	1	7	92	8	28	2
Regionalt/lokalt organ:								
LO	0	1	5	12	82	18	36	7
TCO	1	2	4	11	83	17	39	7
SACO/SR	0	2	3	9	86	14	39	5
SAF	0	0	0	5	95	5	27	1
LRF	0	0	1	3	96	4	32	1
Konsumentkooperationen	0	0	4	15	81	19	31	6
Kommunförbundet	0	4	12	27	56	44	37	16
Landstingsförbundet	0	2	9	24	64	36	35	13
Arbetsgivareföreningen SFO	0	0	1	4	95	5	29	1
Industriförbundet	0	1	9	24	65	35	34	12
Köpmannaförbundet	0	0	1	7	92	8	29	2
Grossistförbundet	0	1	4	12	83	17	33	6
Småföretagens riksorg SHIO	0	0	1	10	89	11	28	3
Sv allmänna exportförening	0	1	3	7	88	12	38	4
Bankföreningen	0	0	2	9	89	11	31	3
Försäkringsbolagens riksf	0	0	0	3	97	3	30	1
Jordbrukets regleringsfören		0	1	2	98	2	34	1
Hushållningssällskap	0	0	0	2	98	2	26	0
Stockholms fondbörs	0	0	1	4	95	5	32	2
Handelskammare	0	0	2	11	87	13	30	4
Sveriges advokatsamfund	0	0	0	5	95	5	27	1
Fören aukt revisorer FAR	0	0	0	4	95	5	26	1
Yrkesorganisation för:								
Tekniker, naturvetare	0	1	2	7	91	9	33	3
Läkare, psykologer m fl	0	0	2	5	93	7	33	2
Socialtjänstemän	0	0	1	6	93	7	31	2
Lärare	0	1	2	7	90	10	33	3
Jurister, ekonomer, samhällsv	0	0	3	14	83	17	31	5
Journalister, kulturarbetare	0	1	2	8	89	11	35	4
Agronomer, jägmästare	0	0	0	2	98	2	27	1

Tabell 6.1 Kontakter med organisationer (forts.)

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Idrottsorganisation	0	1	2	9	88	12	33	4
Friluftsorganisation	0	1	1	7	90	10	34	3
Miljöorganisation	0	1	5	13	81	19	34	7
Kulturorganisation	1	2	5	14	80	20	37	8
Motororganisation	0	0	2	5	92	8	35	3
Boendeorganisation	0	1	4	11	84	16	35	6
Föräldraorganisation	0	0	1	11	87	13	29	4
Ungdomsorganisation	0	1	5	12	82	18	36	6
Studentorganisation	0	0	3	12	84	16	32	5
Folkbildningsorganisation	0	1	5	16	77	23	33	8
Handikapp, patientorg.	0	1	4	14	81	19	34	7
Invandrarorganisation	0	1	4	11	84	16	35	6
Kvinnoorganisation	0	0	3	11	86	14	31	4
Pensionärsorganisation	0	0	2	10	88	12	31	4
Aktieägarorganisation	0	0	0	3	96	4	27	1
Humanitär hjälporg.	0	2	5	14	79	21	35	7
Nykterhetsorganisation	0	1	2	7	91	9	32	3
Frivillig försvarsorg.	0	0	1	7	92	8	31	3
Fredsorganisation	0	1	3	11	85	15	32	5
Org. för internationell fråga	0	2	5	17	75	25	36	9
Lokal aktionsgrupp	0	1	4	12	84	16	34	5
Någon organisation	4	19	37	30	10	90	49	45
Uppvaktning utan anknytning till ovanstående typ av org.	0	5	12	25	57	43	38	16
Kontakt med allmänheten, enskilda	26	26	19	8	22	78	72	56
Kontakt med PR- konsult el annan repr. för särintresse	1	4	10	18	67	33	41	14

Den totala kontaktmängden är här lika stor som för Svenska Arbetsgivareföreningens centralorganisation. Andra organisationstyper med omfattande kanslihuskontakter är kulturorganisationer, folkbildningsorganisationer, handikapp- och patientorganisationer samt miljöorganisationer.

Dessa data bygger på ett genomsnitt för hela regeringskansliet. Det finns givetvis betydande variationer mellan olika personalkategorier och olika departement. Tabell 6.2 visar hur organisationskontakternas omfång varierar mellan olika delar av kanslihuset.

Tabell 6.2 Andel som varit i kontakt med åtminstone någon organisation

	Åtminstone någon gång per:			
	År	Månad	Vecka	Dag
Tjänst:				
Statsråd	100	100	67	13
Statssekretarare	100	93	67	7
Informationssekreterare	94	94	50	17
Politiskt sakkunnig	96	89	46	11
Planeringschef	100	100	50	0
Expeditions- och rättschef	100	69	4	0
Departementsråd	96	75	29	5
Kansliråd	93	61	29	7
Departementssekreterare	91	59	22	4
Ambassadör, minister, ambassadråd	88	50	33	12
Rättssakkunnig	72	27	4	0
Annan sakkunnig	87	57	9	0
Annan tjänst	91	45	14	0
Departement:				
Statsrådsberedningen	88	69	15	0
Justitie	72	31	6	0
Utrikes	92	64	31	6
Försvars	87	49	15	4
Social	98	73	33	6
Kommunikations	95	70	20	0
Finans	84	48	15	2
Utbildnings	93	63	21	2
Jordbruks	89	71	31	14
Arbetsmarknads	93	73	35	11
Bostads	91	78	38	9
Industri	92	48	15	1
Civil	94	65	27	4
Miljö- och energi	95	73	18	2
Enhet: (exkl. UD)				
Departementsledning	96	84	41	8
Chefstjänstemän	100	70	17	4
Sakenhet	92	63	21	4
Rättssekretariat, rättsavdelning	81	33	5	1
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	75	40	25	6
Internationellt sekretariat, enhet	98	74	24	2
Annat sekretariat: utredning, statistik	86	39	11	4
Samtliga	90	61	23	4

Kontakter med organisationer är relativt sällsynta inom exempelvis rättssekretariat och planerings- och budgetsekreteriat, vilka främst är inriktade mot internt departementsarbete. Externa kontakter med organisationer är desto mer omfattande inom den politiska

departementsledningen. Men även på lägre handläggarnivå, bland departementssekreterare, förekommer förhållandevis regelbundna organisationskontakter.

Kontakternas omfång kan också uttryckas med hjälp av ett mått på hur många olika typer av organisationer en person har kontakt

Tabell 6.3 Andel organisationer som man varit i kontakt med

	Åtminstone någon gång per:		
	År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	60	26	7
Statssekretarare	40	15	3
Informationssekreterare	35	12	2
Politiskt sakkunnig	38	13	3
Planeringschef	25	6	1
Expeditions- och rättschef	18	4	0
Departementsråd	24	7	1
Kansliråd	18	5	1
Departementssekreterare	15	4	1
Ambassadör, minister, ambassadråd	15	4	1
Rättssakkunnig	7	1	0
Annan sakkunnig	12	3	0
Annan tjänst	15	5	1
Departement:			
Statsrådsberedningen	21	6	0
Justitie	11	2	0
Utrikes	18	4	1
Försvars	11	3	1
Social	20	5	1
Kommunikations	23	8	1
Finans	15	4	1
Utbildnings	20	6	1
Jordbruks	26	9	2
Arbetsmarknads	25	8	2
Bostads	15	5	2
Industri	18	3	1
Civil	20	7	2
Miljö- och energi	20	6	1
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	32	11	2
Chefstjänstemän	15	4	0
Sakenhet	17	4	1
Rättssekretariat, rättsavdelning	10	2	0
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	14	3	2
Internationellt sekretariat, enhet	20	7	1
Annat sekretariat: utredning, statistik	16	3	1
Samtliga	18	5	1

med. Tabell 6.3 ger en översikt över denna typ av kontaktbredd. I undersökning ingick 50 olika organisationer eller organisationstyper. Under ett år har de tillfrågade i genomsnitt haft kontakt med 9 av dessa organisationer, dvs 18 procent. Allra högst kontaktbredd har statsråden; de rapporterar att de i medeltal har kontakt med 30 av dessa 50 organisationer per år.

Båda de föregående tabellerna visar också i vilken utsträckning organisationskontakterna skiljer sig mellan olika departement. Ett sammanfattande mått ges också i tabell 6.4. Här bygger uppgifterna på genomsnittsindex, som tar hänsyn till såväl kontakternas bredd som deras intensitet.

Jordbruksdepartementet har de tätaste organisationskontakterna. På andra plats kommer arbetsmarknadsdepartementet och på tredje plats kommunikationsdepartementet.

De minst omfattande organisationskontakterna noteras för justitiedepartementet. Inte heller försvarsdepartementet har, i jämförelse med många andra departement, särskilt nära band med organisations-Sverige som helhet.

Ett av de mest intressanta resultaten av denna jämförelse är att finansdepartementet hamnar långt ner på listan, trea från slutet. De direkta kontakterna mellan organisationerna och finansdepartementet är relativt få. Finansdepartementet har en central ställning

Tabell 6.4 Departementens totala organisationskontakter

Departement	Total kontaktmängd: genomsnitt
Jordbruks	9,6
Arbetsmarknads	8,6
Kommunikations	7,9
Civil	7,2
Statsrådsberedningen	6,9
Social	6,9
Miljö- och energi	6,7
Utbildnings	6,5
Utrikes	5,9
Bostads	5,5
Industri	5,4
Finans	4,8
Försvars	3,8
Justitie	3,1

Tabell 6.5 Departementens kontakter med organisationer

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Centralorganisation:														
LO	62	30	47	23	62	61	52	56	50	69	32	64	56	55
TCO	50	31	40	26	58	50	43	63	47	67	27	61	68	49
SACO/SR	44	28	25	28	41	37	38	61	42	62	20	37	66	33
SAF	20	22	24	11	23	16	36	39	16	64	11	55	30	16
LRF	16	16	16	2	8	13	21	5	70	13	7	28	12	35
Förbund tillhörande:														
LO	44	19	24	30	54	72	32	29	38	52	33	51	57	33
TCO	40	25	18	31	50	59	24	56	18	48	28	49	75	28
SACO/SR	24	23	10	40	31	37	26	52	21	44	23	36	70	20
SAF	16	8	9	6	9	21	13	20	18	36	9	29	16	12
LRF	12	3	7	0	5	5	6	1	44	9	5	16	6	21
Regionalt/lokalt organ:														
LO	36	8	9	9	22	29	11	17	12	37	18	40	17	19
TCO	16	8	11	15	11	16	8	22	9	34	18	36	35	16
SACO/SR	16	8	9	23	6	11	8	14	9	20	18	23	31	12
SAF	4	2	2	2	3	0	4	2	3	17	5	15	6	5
LRF	4	0	2	0	2	5	4	1	25	6	5	11	0	16
Konsumentkoop	24	6	24	2	10	11	18	12	47	23	16	33	13	28
Kommunförbundet	54	22	10	26	72	64	37	62	42	59	86	31	73	63
Landstingsförbundet	50	20	7	26	83	64	31	48	33	51	25	27	65	33
SFO	8	0	1	0	3	8	7	2	3	17	0	9	10	5
Industriförbundet	35	23	51	11	5	72	46	12	30	23	20	68	10	65
Köpmannaförbundet	8	14	8	0	0	5	16	0	18	3	9	16	2	14
Grossistförbundet	8	5	44	0	2	19	16	0	38	4	2	32	0	28
Småföretagens ro SHIO	8	9	9	4	0	5	18	6	9	14	11	33	4	5
Sv allm exportförening	8	0	45	2	5	5	3	1	12	1	5	12	0	5
Bankföreningen	16	9	23	0	0	0	28	1	3	3	7	13	2	5
Försäkringsbolagens rf	0	12	1	2	0	8	13	0	0	0	2	0	2	0
Jordbr regleringsfören	0	0	1	0	0	3	2	0	47	0	0	1	0	5
Hushållningssällskap	0	0	0	0	0	0	3	0	19	0	2	4	0	9
Stockholms fondbörs	4	5	3	0	0	0	27	0	0	1	0	12	0	0
Handelskammare	4	6	32	0	2	35	14	0	6	4	7	28	6	2
Sv advokatsamfund	4	34	3	0	0	0	4	0	0	7	0	14	2	0
För aukt revisorer FAR	0	9	1	0	2	5	15	0	0	0	2	16	4	0
Yrkesorganisation för:														
Tekniker, naturvetare	16	2	3	15	5	16	2	7	10	7	32	19	2	28
Läkare, psykologer	24	5	4	7	35	0	4	11	0	12	0	1	2	5
Socialtjänstemän	8	8	2	2	38	3	3	2	6	14	11	1	14	2
Lärare	25	3	6	4	8	0	3	37	3	22	0	3	16	10
Jurister, ekon, samhällsv	20	31	9	13	12	22	17	13	19	23	18	12	39	21
Journalister, kulturarb	20	6	8	6	6	3	10	24	3	21	7	7	14	14
Agronomer, jägmästare	0	0	2	0	0	0	2	0	23	0	5	4	2	9

Tabell 6.5 Departementens kontakter med organisationer (forts.)

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Idrottsorganisation	15	3	16	6	22	3	9	12	36	22	5	3	13	7
Friluftsorganisation	19	3	10	6	6	16	3	5	44	3	16	7	10	30
Miljöorganisation	27	6	26	4	8	42	8	8	62	4	25	12	13	75
Kulturorganisation	28	8	28	2	16	5	14	55	21	22	14	12	23	14
Motororganisation	0	11	4	0	3	56	8	1	9	3	0	4	12	19
Boendeorganisation	27	11	9	0	17	8	25	7	12	19	68	4	25	26
Föräldraorganisation	12	12	12	0	41	16	4	28	12	17	2	1	17	5
Ungdomsorganisation	32	14	18	4	25	16	10	29	29	25	16	5	22	21
Studentorganisation	28	3	17	0	8	13	11	42	36	21	11	5	15	14
Folkbildningsorg.	28	6	25	6	32	8	12	46	24	43	18	15	25	19
Handikapp, patientorg.	19	10	12	2	69	47	9	24	18	21	32	1	23	12
Invandrarorganisation	24	13	20	0	30	3	4	26	15	50	5	0	19	5
Kvinnoorganisation	15	16	19	0	23	3	4	15	19	34	11	4	21	12
Pensionärsorganisation	15	8	10	0	44	18	12	6	6	16	11	1	17	7
Aktieägarorganisation	0	5	2	0	0	0	16	0	3	1	0	7	2	0
Humanitär hjälporg.	20	11	48	13	42	3	7	6	21	35	7	1	15	12
Nykterhetsorganisation	12	8	8	0	31	16	5	7	15	10	5	0	13	2
Frivillig försvarsorg.	4	3	11	63	5	3	2	1	12	5	2	1	8	2
Fredsorganisation	28	5	36	28	5	3	5	7	21	11	2	4	13	16
Org. för internationell fr	24	17	56	11	20	3	10	19	23	42	9	4	17	32
Lokal aktionsgrupp	20	5	15	2	16	33	10	9	31	32	26	11	14	40

som spindel i nätet i den interna samordningen av departementens arbete. Men organisationernas kontakter med regeringen går i första hand via fackdepartementen. Dessa departement kommer i regeringsarbetet därför ofta att spela rollen som "särintressenas ambassader".[7]

Tabell 6.5 ger en detaljerad kartläggning av vilka organisationer som har kontakt med vilka departement. Bearbetningen grundas på samtliga tillfrågade; procenttalen uttrycker andelen inom respektive departement som någon gång under året varit i kontakt med respektive organisation/organisationstyp.

De starkaste kopplingarna mellan departement och organisationer är följande. Under året har 83 procent bland de tillfrågade i socialdepartementet kontakt med landstingsförbundet; 69 procent i

7. Uttrycket myntades i samband med den norska maktutredningens arbete.

samma departement har haft kontakt med handikapp- och patientorganisationer. Flertalet inom jordbruksdepartementet står i förbindelse med LRF och miljöorganisationerna. Även många bland miljö- och energidepartementets anställda (75 procent) har kontakt med miljöorganisationer. Ofta förekommande kontakter finns mellan å ena sidan industriförbundet och å andra sidan kommunikations-, industri- samt miljö- och energidepartementen. Två tredjedelar av bostadsdepartementet har kontakt med boendeorganisationer.

Även departement med förhållandevis låga genomsnittstal för de totala organisationskontakterna kan ha mer frekventa kontakter med specialorganisationer. Försvarsdepartementet förenas sålunda med de frivilliga försvarsorganisationerna, justitiedepartementet med Advokatsamfundet och juristorganisationerna.

Runt hälften av utrikesdepartementets personal har kontakt med antingen någon humanitär hjälporganisation eller någon organisation för internationella frågor. Utbildningsdepartementet har relativt omfattande kontakter med kulturorganisationer.

Att det departement som har mest omfattande kontakter med LO är arbetsmarknadsdepartementet är föga sensationellt. Mer intressant är att kontakterna med de stora arbetsmarknadsorganisationerna är relativt omfattande inom alla departement. De fackliga organisationernas stora roll i svensk politik kommer här tydligt till uttryck. Deras kontakter koncentreras ingalunda till arbetsmarknadsfrågor i snäv mening. De bevakar och har möjlighet att framföra synpunkter inom flertalet delar av regeringskansliet. Även kommun- och landstingsförbunden uppvisar en motsvarande bred kontaktyta.

En mer översiktlig bild får man om man grupperar de många organisationerna i några större kategorier. En sådan uppdelning redovisas i tabell 6.6. I kategorin fackföreningar ingår såväl centralorganisation, förbund som regionala och lokala organ inom LO, TCO och SACO/SR. Kooperationen omfattar här både konsument- och producentkooperationen. Bland näringslivsorganisationerna ingår SAF, Industriförbundet samt de övriga bransch- och näringslivsorganisationer som angivits i tabell 6.1.

Det visar sig trots allt att de fackliga organisationerna inte kommer på den allra främsta platsen. Sammanräknas alla kontakter med föreningslivets olika yttringar, från idrotts- och friluftsorganisatio-

Tabell 6.6 Regeringskansliets kontakter med organisationstyper

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Intensitet	Genomsnitt
Föreningslivet	3	8	22	33	34	66	43	28
Fackförening	1	8	21	37	34	66	39	26
Näringslivsorganisationer	1	3	17	34	46	54	36	20
Kommun/landstingsförbunden	0	4	14	28	54	46	38	17
Konsult, särintresse	1	4	10	18	67	33	41	14
Yrkesorganisation	0	2	7	26	64	36	34	12
Kooperationen	0	1	6	21	72	28	31	9

ner till folkbildningsorganisationer och lokala aktionsgrupper, blir den totala kontaktmängden något större än för de fackliga organisationerna. Dessa kommer förvisso inte långt efter; folkrörelserna och fackföreningsrörelsen intar tillsammans utan tvivel en förgrundsposition i Sveriges offentliga liv.

På tredje och fjärde plats kommer näringslivsorganisationerna respektive kommun- och landstingsförbunden. Uppvaktningar av olika slag spelar också en inte försumbar roll i departementens dagliga liv.

Kunskap är makt, lyder ett bekant uttryck. De yrkesgrupper som besitter ett mer eller mindre avgränsat monopol på expertkunskap borde därför också har stort politiskt inflytande. I många länder spelar också sådana "professional associations" stor roll i den politiska processen. I Förenta Staterna utgör läkarförbundet AMA, American Medical Association, ett exempel på en sådan mäktig grupp. Yrkesorganisationernas nyckelposition kommer sig inte minst av att de innehar och förmedlar viktig information.[8]

Men i det svenska politiska livet har denna typ av organiserade professioner inte samma ställning. Yrkesorganisationer som sådana befinner relativt perifert i den politiska maktens kontaktnät. Det svenska organisationsväsendets struktur är här en avgörande fak-

8. Edward O, Laumann & David Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, The University of Wisconsin, Madison 1987, s. 77 ff, 229. Jfr Eliot Friedson, *Professional Power: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, The University of Chicago Press, Chicago 1986.

Tabell 6.7 Kontakter med organisationstyper

	Åtminstone någon kontakt per år med: Före-ningslivet	Fack-förening	Närings livs-org.	Kommun/landst. förbund	Konsult, sär-intresse	Yrkes-org.	Koope-rativ
Tjänst:							
Statsråd	100	100	93	100	64	93	79
Statssekretarare	93	100	87	79	71	71	80
Informationssekreterare	94	94	67	61	76	67	47
Politiskt sakkunnig	87	96	64	80	60	57	58
Planeringschef	75	100	100	75	50	50	25
Expeditions- och rättschef	69	73	65	69	46	35	35
Departementsråd	75	81	67	58	43	52	35
Kanslíråd	69	59	59	40	36	29	21
Departementssekreterare	64	68	50	42	31	32	24
Ambassadör, minister mfl	79	46	58	8	24	17	21
Rättssakkunnig	37	33	46	28	13	25	18
Annan sakkunnig	60	50	40	50	23	33	19
Annan tjänst	68	55	45	29	5	19	14
Departement:							
Statsrådsberedningen	58	69	42	58	33	44	40
Justitie	42	44	38	22	15	45	18
Utrikes	72	56	64	10	28	15	30
Försvars	73	61	26	28	15	30	4
Social	85	79	27	89	27	57	14
Kommunikations	77	88	78	67	42	34	21
Finans	44	60	67	38	31	26	29
Utbildnings	79	76	42	66	25	54	17
Jordbruks	76	71	53	42	52	36	76
Arbetsmarknads	77	75	65	62	35	42	30
Bostads	80	49	34	86	42	45	20
Industri	39	80	81	36	54	35	47
Civil	54	87	39	73	44	53	21
Miljö- och energi	80	61	68	63	53	35	47
Enhet: (exkl. UD)							
Departementsledning	82	88	66	72	50	55	51
Chefstjänstemän	65	74	57	61	61	35	35
Sakenhet	68	71	51	55	35	43	25
Rättssekr, rättsavd	47	42	48	47	18	37	20
Plan/budgetsekr, motsv	36	71	34	32	22	24	15
Internationellt sekr, enhet	78	64	56	22	32	19	24
Annat sekr: utredn etc	46	67	67	44	33	30	22

tor. Den typ av yrkesorganisationer som det här är fråga om ingår vanligen i någon facklig organisation, i synnerhet SACO/SR. Den närmaste svenska motsvarigheten till en "professional association" i amerikansk mening är Advokatsamfundet. Att självständiga professionella yrkesorganisationer har en relativt underordnad roll och

att de fackliga organisationerna står centralt i den politiska processen är två sidor av samma faktum.

Tabell 6.7 gör det möjligt att se hur kontakterna med de olika organisationstyperna varierar mellan tjänstekategorier och departement.

Finansdepartementet har framför allt kontakt med fackliga organisationer och näringslivsorganisationer. Utrikesdepartementets kontakter koncentreras också till dessa två organisationstyper, men även till föreningslivet. Bostadsdepartementet, för att ta ett tredje exempel, har främst kontakt med föreningslivet samt kommun- och landstingsförbund.

Tabell 6.7 visar också att det finns vissa skillnader mellan politikernas och tjänstemännens organisationskontakter. Kontakter med föreningslivet och fackföreningsrörelsen förekommer oftare bland politiker än bland tjänstemän. Tabell 6.8 visar dessa skillnader lite mer i detalj. Denna bearbetning grundas inte endast på de sammantagna föreningstyperna utan på varje separat organisation. För var och en av dessa beräknas hur stor andel av dem som under året varit i kontakt med organisationen som är politiker (statsråd, statssekreterare, informationssekreterare eller politiskt sakkunnig). Tabellen redovisar de organisationer som har minst respektive störst andel politikerkontakter.

Tabell 6.8 Andel av dem som varit i kontakt med organisationen som är politiker

	Andel politiker bland kontakter under året
Få politikerkontakter:	
Advokatsamfundet	8
Sveriges allmänna exportförening	9
Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR	10
Bankföreningen	10
Industriförbundet	11
Grossistförbundet	12
Många politikerkontakter:	
Pensionärsorganisation	46
Nykterhetsorganisation	42
LO: regionalt/lokalt organ	41
Ungdomsorganisation	39
Kvinnoorganisation	36

Kontakterna med organisationer som Advokatsamfundet, Sveriges allmänna exportförening, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Bankföreningen, Industriförbundet och Grossistförbundet äger framför allt rum på tjänstemannanivå. Politikerna svarar däremot för en betydande del av kontakterna med pensionärsorganisationerna, nykterhetsorganisationerna, regionala och lokala fackföreningar, ungdomsorganisationer samt kvinnoorganisationer.

Det finns en bild av det genomorganiserade Sverige som innebär att det är nästintill omöjligt för en enskild individ att närma sig maktens centrum. Samtidigt vet vi, bland annat från maktutredningens medborgarundersökning, att de kollektiva politiska uttrycksformerna i många avseenden stagnerar, medan det individuella medborgerliga samhällsengagemanget ökar år från år. Finns det en ökande klyfta mellan å ena sidan ett etablerat organisationsväsende som lever sitt eget liv i maktens Stockholm och å andra sidan en befolkning av självständiga medborgare som finner andra vägar för sitt engagemang?

En undersökning som denna kan inte göra anspråk på att ge ett allmänt svar på denna stora fråga. Men det finns några upplysningar som är av intresse i sammanhanget. För det första är det inte korrekt att regeringens kontakt med "riket" endast kanaliseras via kollektiva institutioner och organisationer. Det finns en inte obetydlig direkt förbindelse mellan departementen och de enskilda medborgarna. Inte mindre än 26 procent av de tillfrågade rapporterade att de har daglig kontakt med allmänheten, med enskilda. Det gäller i första hand politikerna; 73 procent av statsråden anger att de har kontakt med allmänheten varje dag (tabell 6.9). Sådana direktkontakter med enskilda är särskilt vanliga i socialdepartetementet, däremot tämligen sällsynta i ett departement som försvarsdepartementet.

Uppvaktningar är ett rutinmässigt inslag i departementsarbetet. En fråga i enkäten tog fasta på sådana uppvaktningar som *inte* har anknytning till den långa raden av etablerade organisationer; frågan ställdes omedelbart efter övriga frågor om organisationskontakter. Sådana uppvaktningar förekom åtminstone någon gång i månaden, svarade 17 procent. Även här är det statsråden som har flest sådana kontakter. Denna typ av uppvaktning var vanligast i jordbruksdepartementet och miljö- och energidepartementet.

Tabell 6.9 Kontakt med allmänheten

	Daglig kontakt med allmänheten	Uppvaktning minst en gång i månaden
Tjänst:		
Statsråd	73	67
Statssekreterare	50	50
Informationssekreterare	83	38
Politiskt sakkunnig	40	24
Planeringschef	25	25
Expeditions- och rättschef	23	24
Departementsråd	22	29
Kansliråd	23	15
Departementssekreterare	23	15
Ambassadör, minister, ambassadråd	21	22
Rättssakkunnig	33	5
Annan sakkunnig	4	8
Annan tjänst	14	5
Departement:		
Statsrådsberedningen	23	12
Justitie	37	14
Utrikes	20	18
Försvars	6	4
Social	45	13
Kommunikations	21	30
Finans	24	12
Utbildnings	22	19
Jordbruks	35	38
Arbetsmarknads	35	18
Bostads	35	15
Industri	15	18
Civil	21	12
Miljö- och energi	38	38
Enhet: (exkl. UD)		
Departementsledning	48	28
Chefstjänstemän	22	29
Sakenhet	25	19
Rättssekretariat, rättsavdelning	37	7
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	6	7
Internationellt sekretariat, enhet	16	15
Annat sekretariat: utredning, statistik	15	11
Samtliga	26	17

Men huvudresultatet är, trots förekomsten av direktkontakter med allmänheten, att de etablerade organisationerna spelar en helt dominerande roll när det gäller regeringskansliets kontakt med olika intressen och krav ute i samhället. När de olika organisationerna jämförs sker det i stor utsträckning i kvantitativa termer. En del organisationer utmärks av att vara "stora", "tunga" och "dominerande". I denna undersökning har förekomsten av kontakter med kanslihuset tagits som ett mått på organisationernas relativa betydelse. Men det finns andra mått på organisationernas omfattning. Ett sådant är medlemsanslutningen. Är de organisationer som har flest kontakter i regeringskansliet också de organisationer som har bredast förankring i befolkningen? Har medlemsbasen något samband med kontakterna?

För att besvara denna fråga krävs givetvis data om organisationernas medlemsantal. Att utgå från organisationernas egna medlemsuppgifter erbjuder vissa svårigheter. För det första är det inte alltid säkert att alla organisationer använder samma beräknings- och redovisningsprinciper. För det andra finns det åtskilliga dubbelräkningar i statistiken; en del organisationer har andra föreningar som medlemmar etc. För det tredje gäller det att skapa jämförbara kategorier mellan å ena sidan myriaden av olika existerande föreningar och de organisationstyper som angavs i enkäten med departementen.

Det finns emellertid en annan väg. I maktutredningens medborgarundersökning insamlades noggranna data om föreningsmedlemskap bland vuxna personer bosatta i Sverige. Visserligen innebär en stickprovsundersökning att de erhållna talen endast blir närmevärden, men urvalet är såpass stort att en tillfredsställande precision erhålls. Dessutom är kategorierna jämförbara. Vid utformningen av enkätformuläret om regeringskansliets kontakter tillsågs att frågorna om organisationerna utformades på exakt samma sätt som motsvarande frågor i medborgarintervjuerna.[9] För 22 olika typer av organisationer finns det alltså nu tillgång till jämförbara data. Tabell 6.10 visar dels hur många medlemmar organisationerna har, dels hur ofta dessa organisationer står i kontakt med den politiska maktens centrum.

9. Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, s. 108-110.

Tabell 6.10 Organisationerna: medlemsbas och kontaktomfång

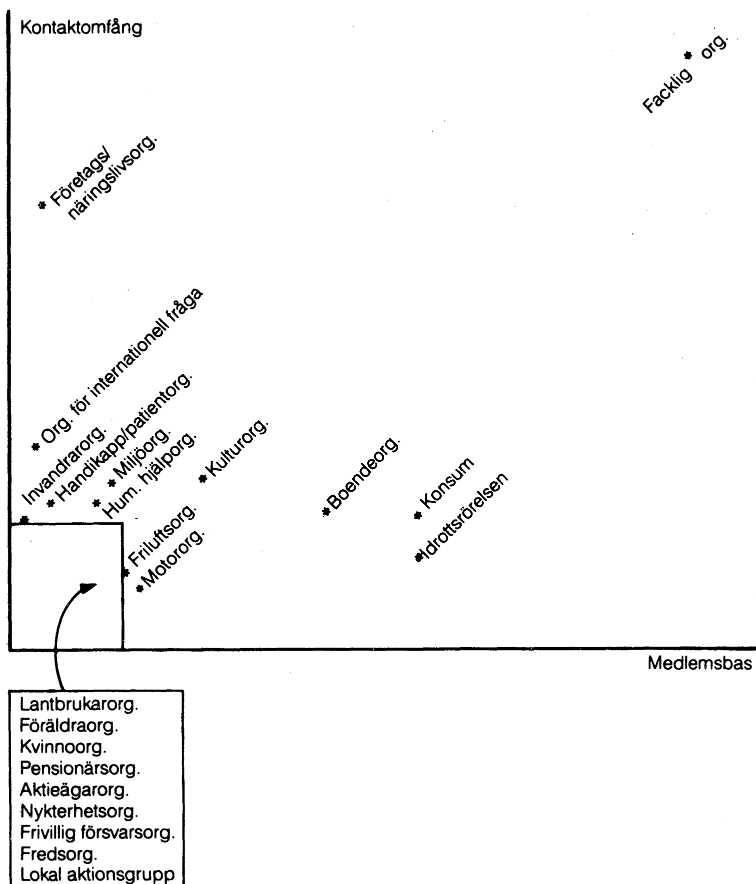
Organisation	Medlemsbas	Kontaktomfång
Facklig organisation	59,8	26,2
Idrottsorganisation	36,0	4,0
Konsumentkooperationen	35,7	5,9
Boendeorganisation	28,0	5,7
Kulturorganisation	17,3	7,6
Motororganisation	12,5	2,6
Friluftsorganisation	10,7	3,3
Föräldraorganisation	9,6	3,7
Humanitär hjälporganisation	9,4	7,2
Miljöorganisation	7,8	6,5
Pensionärsorganisation	7,4	3,7
Aktieägarorganisation	6,4	1,0
Frivillig försvarsorganisation	5,3	2,6
Lantbrukarorganisation	4,1	5,9
Handikapp/patientorganisation	3,8	6,5
Nykterhetsorganisation	3,3	2,8
Företagar/näringslivsorganisation	3,3	19,9
Organisation för internationell fråga	2,5	9,0
Fredsorganisation	2,1	4,7
Kvinnoorganisation	1,9	4,4
Invandrarorganisation	1,6	5,8
Lokal aktionsgrupp	1,6	5,5

Medlemsbas: Procentuell andel medlemmar i befolkningen 1987. Källa: Maktutredningens medborgarundersökning. *Kontaktomfång:* Medeltal kontakter (genomsnittsindex; se tab. 6.1 och 6.6).

Tabellens data kan åskådliggöras grafiskt (figur 6.1). Längs den vågräta axeln visas andelen medlemmar, längs den lodräta kontaktomfång. Upptill till höger återfinns därmed organisationer med många medlemmar och många kontakter; nedtill till vänster medlemsmässigt mindre organisationer med få kontakter. Skulle det finnas ett fullständigt samband mellan medlemsbas och kontaktomfång skulle organisationerna rada upp sig längs denna diagonallinje. Avvikelserna från denna hypotes återfinns antingen upptill till vänster (få medlemmar, men många kontakter) eller nedtill till höger (många medlemmar, men få kontakter).

Alla kombinationer är företrädda i materialet. De fackliga organisationerna är paradexemplet på en typ av organisation som har såväl många medlemmar som ett omfattande kontaktnät i regeringskansliet.

Det finns också ett antal organisationer som har relativt få medlemmar och som, sammantaget, inte hör till de mest kontaktade or-



Figur 6.1 Samband mellan medlemsbas och kontaktomfång

ganisationerna. Hit hör lokala aktionsgrupper, fredsorganisationer, frivilliga försvarsorganisationer, nykterhetsorganisationer, aktieägarorganisationer, pensionärsorganisationer, kvinnoorganisationer, föräldraorganisationer och lantbrukarorganisationer.

Organisationer som har många medlemmar, men som hamnar relativt lågt vad avser kontaktomfång, är idrottsrörelsen, konsumentkooperationen och boendeorganisationerna.

Det motsatta förhållandet gäller företags- och näringslivsorganisationerna. Även om de inte kommer upp till de fackliga organisationernas höga kontaktnivå, har de ändå förbindelser med

regeringskansliet som till sin omfattning vida överstiger deras medlemsförankring i befolkningen.

Även om diskrepansen inte är lika stor gäller en motsvarande slutsats för organisationer för internationella frågor, handikapp/patientorganisationer, invandrarorganisationer, miljöorganisationer och humanitära hjälporganisationer. De har starkare förankring i den politiska maktens beslutscentrum än i befolkningen.

Det är uppenbart att vissa organisationer har mycket gemensamt; de uppvisar samma typ av kontaktmönster, de förefaller ingå i samma nätverk. Tidigare gjordes ett försök att gruppera organisationerna i några mer övergripande kategorier. Organisationens allmänna karaktär fick här fälla utslaget vid indelningen. Det finns emellertid en möjlighet att låta själva kontakternas mönster avgöra vilka organisationer som hänger närmare ihop. Analysmetoden är identisk med den som i kapitel 2 utnyttjades för att finna grupperingar och dimensioner bland departementen.

Det finns givetvis många olika egenskaper som skulle kunna läggas till grund för en studie av likheter och olikheter i organisationsvärlden. I den undersökning som här är aktuell är det kontakterna med regeringskansliet som utgör kriteriet. Man kan nämligen se var och en av de tillfrågade personerna i regeringskansliet som en möjlig "gemensam nämnare". Antag att en viss befattningshavare ofta har kontakt med organisationerna A och B. Enbart detta faktum vore inte tillräckligt för att lägga till grund för några allmänna slutsatser om förhållandet mellan de två organisationerna. Men antag att det också finns flera andra i regeringskansliet som också har kontakt med såväl A som B. Antag dessutom att det finns en annan grupp som *varken* har kontakt med A och B. Har man kontakt med den ena organisationen så har man i allmänhet också kontakt med den andra. Det finns då uppenbarligen något som förenar de båda.

Att företa en sådan parvis jämförelse för alla tänkbara kombinationer och för alla tillfrågade skulle innebära en jättelik arbetsuppgift. Med hjälp av statistiska metoder och databehandling är undersökningen ändå praktiskt genomförbar. I tabell 6.11 visas resultatet av en dimensionsanalys som i sin tur baseras på sambandsmönstret mellan alla parvisa jämförelser. Organisationer som på detta sätt "hänger ihop" bildar separata dimensioner. Härigenom är det möjligt att karaktärisera undergrupper i organisations-Sverige.

Tabell 6.11 Organisationsväsendets dimensioner

	Dimension nummer 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Ungdom och fritid												
Idrottsorganisation	**74**	9	13	9	23	-8	10	5	11	-1	-2	20
Ungdomsorganisation	**70**	14	0	28	24	13	7	2	16	-1	13	8
Kulturorganisation	**67**	5	8	21	-2	15	2	2	-1	0	19	2
Studentorganisation	**62**	27	6	14	-3	25	10	7	7	1	1	-4
Friluftsorganisation	**60**	4	11	4	9	-4	22	-4	**51**	-2	4	13
Folkbildningsorganisation	**59**	17	-5	39	15	23	5	2	1	-9	28	-1
Nykterhetsorganisation	**57**	8	-1	17	**53**	-7	-4	3	17	10	-8	15
Föräldraorganisation	**57**	11	-5	18	**40**	17	-4	-2	11	8	-6	-6
2. Arbetsmarknad												
TCO	16	**87**	4	6	7	11	5	7	4	2	-1	7
LO	17	**79**	8	18	17	7	8	11	10	-4	14	-1
SACO/SR	15	**78**	-3	-8	6	14	3	1	3	6	-7	13
SAF	7	**71**	22	10	7	8	5	16	6	4	8	-10
Arbetsgivarföreningen SFO	2	**40**	14	-6	17	3	3	-8	-1	20	15	1
3. Handel												
Grossistförbundet	3	5	**84**	-1	-1	-6	18	4	-3	8	3	2
Sveriges allmänna exportförening	9	-4	**77**	9	-1	3	0	0	-5	-14	-12	2
Sveriges industriförbund	-4	22	**74**	-4	-4	5	4	7	28	10	14	-4
Handelskammare	7	11	**71**	6	1	0	3	13	10	12	0	-7
Småföretagens Riksorg SHIO	-5	28	37	-5	-3	2	-1	16	-6	32	36	2
4. Internationellt												
Org för internationell fråga	17	2	5	**86**	-2	6	2	0	6	2	3	8
Humanitär hjälporganisation	25	0	7	**76**	20	0	-2	0	1	5	-6	9
Fredsorganisation	23	3	6	**61**	0	8	5	3	13	-5	7	**48**
Invandrarorganisation	**44**	5	-5	**55**	18	16	-5	-5	2	8	0	-20
Kvinnoorganisation	39	19	2	**46**	26	13	10	2	3	-2	20	2
5. Omsorg												
Handikapp/patientorganisation	38	5	-4	14	**67**	1	1	0	13	-2	8	-5
Pensionärsorganisation	26	12	-3	27	**65**	4	9	13	6	-3	14	4
Landstingsförbundet	13	36	-3	-11	**65**	10	-6	-8	13	4	28	0
Yrkesorg socialtjänstemän	1	6	2	17	**61**	**55**	8	1	-5	0	-2	2
Kommunförbundet	21	30	-7	-12	**47**	15	-3	-10	24	1	**45**	-7
6. Professioner												
Yrkesorg lärare	37	15	-6	4	2	**69**	0	-6	-6	-2	2	-7
Yrkesorg journalister, kulturarb	28	4	1	12	3	**64**	6	9	0	4	19	-3
Yrkesorg jurister, ekon, samhvet	8	15	-2	4	10	**60**	12	11	11	32	-6	5
Yrkesorg läkare, psykologer m fl	-7	14	8	9	50	**56**	5	-4	-3	0	-12	12
Yrkesorg tekniker, naturvetare	-12	16	9	0	0	**51**	12	-1	**48**	-7	26	14
7. Jordbruk												
Hushållningssällskap	2	-2	2	1	2	13	**77**	6	9	9	12	0
Jordbrukets regleringsföreningar	5	1	5	-6	3	-7	**75**	-2	-7	2	-9	0
LRF	9	28	20	8	4	-6	**64**	8	16	15	13	-3
Yrkesorg agronomer, jägmästare	7	3	3	5	-4	26	**63**	6	22	-5	-1	0

Tabell 6.11 Organisationsväsendets dimensioner (forts.)

	Dimension nummer 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
8. Finans												
Stockholms fondbörs	-3	10	5	-2	-1	3	2	**86**	4	0	-2	-6
Aktieägarorganisation	15	14	7	0	1	-1	11	**72**	-3	25	9	3
Bankföreningen	0	3	**48**	8	-2	4	-2	**56**	3	7	2	-2
Försäkringsbolagens riksförbund	-2	-5	10	-5	7	5	4	**49**	-1	**42**	14	10
9. Miljö och trafik												
Miljöorganisation	17	3	10	22	5	3	30	-3	**68**	-9	13	12
Motororganisation	20	11	9	-4	24	-5	0	11	**65**	22	-2	1
Lokal aktionsgrupp	29	3	4	**47**	13	11	10	-8	**48**	8	7	-11
10. Näringsrätt												
Sveriges advokatsamfund	1	5	1	15	-3	8	2	3	3	**80**	-10	-4
Föreningen Aukt Revisorer FAR	-2	7	8	-6	1	4	9	29	7	**64**	13	-1
Köpmannaförbundet	7	13	**40**	-4	4	0	21	16	3	**45**	33	8
11. Kooperation												
Boendeorganisation	22	2	-6	12	25	7	5	14	20	7	**59**	0
Konsumentkooperationen	24	27	31	18	10	3	33	10	-1	10	**47**	9
12. Försvar												
Frivillig försvarsorganisation	11	7	-7	12	4	3	-3	-1	7	2	1	**86**

Principalkomponentanalys av frågorna om kontakter med organisationer. Antalet dimensioner har avgjorts efter brukliga regler (Kaiserkriteriet, dvs egenvärden större än ett).

Tolv dimensioner utkristalliserar sig.[10] Mönstret visar sig vara förhållandevis klart och tolkningsbart. Föreningslivet, med särskild betoning på ungdoms- och fritidsaktiviteter, bildar en separat grupp. Arbetsmarknadsorganisationerna har också en gemensam nämnare. Handelns organisationer bildar en tredje dimension. Organisationer med internationell inriktning, humanitära hjälporganisationer, fredsorganisationer och invandrarorganisationer utgör en kategori med internationell gemensam nämnare; kvinnoorganisationernas placering är här inte entydig. Omsorgens organisationsnät består här av handikapp- och patientorganisationer, pensionärsorganisationer, landstings- och kommunförbunden samt yrkesorganisationer för socialtjänstemän och läkare. Inte alla organisationer har en

10. Man skall nu inte fästa för stort avseende vid den inbördes ordningen dem emellan; urvalet av undersökta organisationer spelar här stor roll.

entydig placering: yrkesorganisationer förenas sinsemellan i en separat grupp. Jordbrukets organisationer är här hushållningssällskap, jordbrukets regleringsföreningar, LRF och yrkesorganisationer för agronomer och jägmästare. Finansvärlden representeras av Stockholms fondbörs, aktieägarorganisationer, bankföreningen och försäkringsbolagens riksförbund. Miljöorganisationerna bildar inget entydigt nätverk; de ingår i en dimension tillsammans med motororganisationer och lokala aktionsgrupper (de senare hör även samman med den internationella dimensionen). Det förenande elementet i denna dimension förefaller vara miljö och trafik. Näringsrätt är den beteckning som ges åt en grupp som bildas av Advokatsamfundet, Föreningen Auktoriserade Revisorer och Köpmannaförbundet. Boendeorganisationer och konsumentkooperationen har en viss gemensam nämnare, men placeringen av den senare är mångtydig. Frivilligförsvaret bildar en separat dimension.

Bakom de variationer som givit upphov till dessa mönster och grupperingar anar man givetvis departementsindelningen. Det är uppenbart att vissa grupper av organisationer naturligt hör till speciella departement. Sambandet mellan departementstillhörighet och organisationskontakter, såsom de uttrycks i de erhållna dimensionerna, framgår av tabell 6.12.

Tabell 6.12 Organisationsväsendets dimensioner: medeltal per departement

Organisations-	Departement													
dimension	SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
1. Ungdom och fritid	5	-18	-2	-35	-18	-37	-19	90	77	-7	-28	-35	16	-34
2. Arbetsmarknad	11	-40	-39	-16	-5	4	-6	23	-16	72	-40	52	48	-23
3. Handel	-2	-31	86	-43	-32	6	-8	-47	-13	-36	-42	31	-57	0
4. Internationellt	-5	-13	72	-30	-9	-60	-36	-47	-35	76	-26	-24	-33	6
5. Omsorg	-12	-10	-34	-25	200	48	0	-47	-3	-2	6	-45	31	-36
6. Professioner	36	7	-11	11	-1	-36	-14	62	-76	17	2	-14	-4	11
7. Jordbruk	-16	-11	-10	-22	-8	-37	-5	-31	241	-19	-7	11	-15	65
8. Finans	-15	-1	-10	-15	-15	-15	94	-25	-36	-35	-7	1	-19	-30
9. Miljö och trafik	-1	-12	-21	-13	-43	180	-13	-47	1	-35	-48	-2	-2	155
10. Näringsrätt	-21	107	-25	-7	-28	15	16	-25	-13	10	-29	31	2	-43
11. Kooperation	32	-40	-31	-23	-37	-34	22	6	-47	9	137	11	16	49
12. Försvar	7	-8	17	195	-14	-42	-14	-41	22	-68	-18	-20	-1	-15

Tabellen visar genomsnittliga faktorpoäng. Analysen har skett i följande steg: 1. Principalkomponentanalys av organisationskontakter (12 dimensioner vid Kaiserkriteriet; varimaxrotering). 2. Beräkning av individernas faktorpoäng (scores) för respektive dimension. 3. Beräkning av medelvärde inom respektive departement.

Det är knappast ägnat att förvåna att omsorgsdimensionens organisationer hänger samman med socialdepartementet och jordbrukets med jordbruksdepartementet. Alla departement har emellertid inte en sådan entydig intressegruppsförankring. Bland de tolv dimensioner som här har urskilts saknar statsrådsberedningen, civildepartementet och industridepartementet sådana unika länkar. Arbetsmarknadsdepartementet har givetvis jämförelsevis frekventa kontakter med arbetsmarknadsorganisationerna, men tack vare dessas breda kontaktyta även mot andra departement blir skillnaden härvidlag inte extremt stor.

Alla dimensioner har nämligen inte samma entydiga departementstillhörighet. Tabell 6.13 ger ett sammanfattande mått på hur mycket departementen skiljer sig åt. Ett lågt värde, i extremfallet noll, innebär att det inte finns några skillnader mellan departementen. Höga värden innebär att det finns stor varians över departementen.

Man får här ett slags mått på hur pass sektorsspecifika organisationssektorerna är. Arbetsmarknadsorganisationerna hamnar långt ner på listan; de utmärks förutom av en allmänt hög kontaktnivå också av att departementsskillnaderna är relativt ringa. Starkast

Tabell 6.13 Organisationsväsendets dimensioner: variationer över departementen

Organisationsdimension	Sektorspecialisering
Omsorg	36,6
Miljö och trafik	31,2
Försvar	30,9
Jordbruk	26,3
Handel	23,6
Internationellt	22,1
Kooperation	16,7
Finans	15,4
Ungdom och fritid	15,4
Arbetsmarknad	13,5
Näringsrätt	13,1
Professioner	7,6

Tabellen visar sambandet mellan departement och respektive organisationsdimension. De i föregående tabell beräknade faktorpoängen har utnyttjats i en envägs variansanalys med departementstillhörighet som kontrollvariabel och faktorpoäng som beroende variabel. Därvid beräknas procentuell andel förklarad varians, som uttrycker departementstillhörighetens relativa "förklaringskraft".

koppling till särskilda departement noteras för omsorg (socialdepartementet), miljö- och trafik (kommunikationsdepartementet och miljö- och energidepartementet), försvar och jordbruk.

7. Näringslivet och politiken — de två världarna

Historiskt sett har det funnits ett nära samband mellan ekonomisk och politisk makt. Men den bild som ofta ges av Sverige är annorlunda. Vad som betonas är snarast den stora klyfta som skiljer den privata och den offentliga sektorn. Hans Bergström citerar i sin doktorsavhandling moderaternas förre partisekreterare Georg Danell: "Näringsliv och politik är för varandra så slutna världar att det finns få personer inom näringslivet och dess kanslier som förstår den politiska verkligheten och vad som krävs för att hantera den". Politiken, kommenterar Bergström, har sina speciella villkor, sin miljö, sin kultur, sitt krav på personkännedom och sitt offentliga beslutsmaskineri.[1]

Ingen skildring av det svenska 1900-talssamhällets maktstruktur kan komma förbi att det finns två stora maktcentra, ett av privata ägare dominerat näringsliv och en av arbetarrörelsen dominerad offentlig sektor. Ingen har naturligtvis gjort gällande att det skulle röra sig om två från varandra helt isolerade sfärer. Just därför att det rör sig om två åtskilda maktblock, med sina speciella särkulturer, blir de "diplomatiska" förbindelserna dem emellan av desto större betydelse.

Beroendet mellan staten och kapitalet är ömsesidigt. Välfärdspolitikens stora offentliga sektor grundas på avkastningen från ett effektivt och exportinriktat näringsliv. Företagen är beroende av offentliga regleringar, ekonomiska bidrag, handelspolitik etc. Man kan med fördel betrakta förhållandet mellan politik och näringsliv som en ömsesidig maktrelation, där de två parterna byter intresse och kontroll.[2] I detta blandekonomiska system sammanflätas rela-

1. Hans Bergström, *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tiden, Stockholm 1987, s. 158 f.
2. Gudmund Hernes *Makt og avmakt: En begrepsanalyse*, Universitetsforlaget, Bergen 1975.

tionerna mellan den offentliga och den privata sfären till ett alltmer komplicerat mönster; man har talat om en form av förhandlingsekonomi och blandförvaltning.[3]

Den ekonomiska politikens alltmer selektiva karaktär medförde att antalet direktkontakter mellan företag och regering ökade, särskilt under 1970-talet. Förhållandet mellan näringsliv och politik under denna "mygelekonomi" har beskrivits som "en säregen kombination av generell misstro och selektivt förtroende".[4] En enkät med företagsledare 1975 visade att det var de största företagen som hade de mest omfattande regerings- och departementskontakterna. Det starka inslaget av selektiv teknik i näringspolitiken hade ökat företagsledarnas benägenhet att söka kontakt. Formella skrivelser, sammanträden och uppvaktningar var undantag i kontakterna mellan storföretagsledarna och regeringen/departementen. Det var de informella samtalen och sammanträffandena som dominerade. Personliga relationer var betydelsefulla. Alla känner alla i detta toppskikt.[5]

Sedan de ovan refererade undersökningarna gjordes torde de direkta kontakterna mellan storföretagen och regeringskansliet snarare ha ökat än minskat. Inom företagen läggs ökad vikt vid samhällskontakter. Under senare år har det växt fram en konsultmarknad, en särskild yrkesgrupp med uppgift att tjäna som rådgivare och "tolkar" när företagen strävar efter att påverka det politiska beslutsfattandet.[6] De selektiva inslagen i näringspolitiken är fortfarande av stor betydelse.[7]

3. Gudmund Hernes, red., *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget, Bergen 1978; Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen, red., *Stat og marked: Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*, Jurist- og økonomforbundets forlag, København 1989.
4. Nils Elvander, "Näringslivet och första statsmakten — relationer under efterkrigstiden", i *Näringslivets 900 organisationer*, SNS, Stockholm 1974, s. 21.
5. Roger Henning, *Företagen i politiken: Om selektiv politik och industrins kontakter med staten*, SNS, Stockholm 1977, s. 102 f. Allmänt om de personliga förbindelsernas betydelse i svenskt näringsliv, se Ingemund Hägg & Jan Johansson, red., *Företag i nätverk: Ny syn på konkurrenskraft*, SNS, Stockholm 1982.
6. Ingrid Carlberg, *Svenska företag som politiska påtryckare*. Maktutredningen 1989.
7. En undersökning av förhandlingsspelet mellan industridepartementet och enskilda företag ges i Bengt Jacobsson, *Politiskt responsivitet: Om näringspolitik, styrning och företagande* (utk. senare).

Från regeringskansliets horisont är kontakter med företag relativt vanliga. Av de tillfrågade uppger 61 procent att de under året haft kontakt med åtminstone något företag (tabell 7.1). När det sedan gäller att mer precist bestämma med vilka företag eller vilka typer av företag som kontakterna avsett kan flera infallsvinklar väljas.

Tabell 7.1 Regeringskansliets kontakter med företag

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Företagstyp:								
Statliga företag	1	5	13	22	59	41	42	17
Kommunala bolag	0	2	7	14	77	23	37	8
Utvecklingsbolag	0	1	2	12	84	16	33	5
Kooperativa företag	0	2	5	16	77	23	34	8
Småföretag	1	3	7	17	72	28	40	11
Utländska företag	0	2	5	14	78	22	36	8
Någon företagstyp	2	8	16	25	49	51	44	22
Företag i branscher:								
Banker, finansbolag	1	4	7	12	77	23	43	10
Försäkringsbolag	0	1	3	11	85	15	34	5
Gruv/stål/järnindustri	0	2	3	11	83	17	37	6
Verkstadsindustri	1	3	7	15	74	26	42	11
Skogs/pappersindustri	1	2	6	12	80	20	39	8
Konsumentvaru/livs/teko	0	2	3	10	84	16	39	6
Kemisk industri	0	2	4	10	84	16	38	6
Data/elektronik	1	3	6	14	76	24	41	10
Parti/detaljhandel	0	1	4	8	87	13	38	5
Transportföretag	0	3	4	10	82	18	41	7
Någon bransch	4	7	16	21	53	47	47	22
Storföretag:								
Volvo	0	1	5	15	80	20	33	7
Electrolux	0	0	2	8	89	11	32	3
Asea Brown Boveri	0	1	4	13	83	17	33	6
Saab-Scania	0	1	4	14	81	19	33	6
Ericsson	0	1	5	15	79	21	34	7
KF	0	1	4	13	82	18	32	6
ICA	0	0	1	5	93	7	33	2
SAS	0	1	4	9	86	14	38	5
SKF	0	0	1	7	92	8	30	2
Skanska	0	0	3	9	88	12	32	4
SCA	0	0	1	8	91	9	30	3
Procordia	0	1	2	9	89	11	34	4
Något storföretag	1	4	10	24	61	39	38	15
Något privat storföretag	0	2	8	23	67	33	35	12
Något företag	5	11	20	25	39	61	48	29

Undersökningen tar upp tre aspekter, nämligen företagstyp, bransch och enskilda företag. En följd av denna undersökningsteknik är att de angivna talen innehåller vissa dubbelräkningar; ett bestämt företag kan figurera under flera rubriker. Fördelen är att mätningen av kontakterna mellan näringsliv och politik blir mer heltäckande än om bara en aspekt beaktats.

Bland de sju olika typer av företag som tagits upp i undersökningen är det de statliga företagen som förekommer oftast; 41 procent av de tillfrågade har under året var i kontakt med något statligt företag. På andra plats följer småföretagen. De glesaste kontakterna, i denna jämförelse, noteras för utvecklingsbolagen; 16 procent av de tillfrågade rapporterar här någon kontakt.

De branscher som oftast står i kontakt med kanslihuset är, i nu nämnd ordning, verkstadsindustri, data/elektronik, banker/finansbolag och skogs/pappersindustri. Lägst kontaktfrekvens noteras för parti/detaljhandel och försäkringsbolag.

Urvalet av enskilda företag har gjorts med ledning av listan över Sveriges till omsättningen största företag. De företag som oftast förekommer i regeringskansliets kontakter är Volvo och Ericsson, följda av Saab–Scania, Asea Brown Boveri och KF. Lägst på denna lista över storföretag hamnar ICA, SKF och SCA. I förhållande till sin storlek har Electrolux relativt sett få kontakter med regeringskansliet.

Som framgår av tabell 7.2 finns det vissa skillnader mellan olika tjänstekategorier: företagskontakterna är mest intensiva bland statsråd, statssekreterare och chefstjänstemän.

Variationerna mellan departementen är betydande. Kommunikations- och industridepartementen har de tätaste företagskontakterna. I en grupp därefter följer miljö- och energidepartementet, bostadsdepartementet, utrikesdepartementet och finansdepartementet.

Bearbetningen hittills har baserats på samtliga frågor om företagskontakter. Häri inkluderas då givetvis även kontakter med statliga bolag inom exempelvis post-, SJ- och televerkskoncernerna, vilket bl.a. förklarar kommunikationsdepartementets höga notering. I tabell 7.3 redovisas en bearbetning som endast grundas på frågorna om kontakter med de namngivna privata storföretag som förekom i enkäten.

Det departement som har störst andel intensiva kontakter med

Tabell 7.2 Andel som varit i kontakt med åtminstone något företag

	Åtminstone någon gång per:		
	År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	93	79	43
Statssekretarare	87	73	47
Informationssekreterare	89	37	26
Politiskt sakkunnig	73	39	18
Planeringschef	75	75	0
Expeditions- och rättschef	77	38	23
Departementsråd	77	53	23
Kansliråd	60	37	14
Departementssekreterare	57	33	14
Ambassadör, minister, ambassadråd	58	33	25
Rättssakkunnig	48	23	8
Annan sakkunnig	48	23	6
Annan tjänst	55	27	9
Departement:			
Statsrådsberedningen	60	32	4
Justitie	32	15	6
Utrikes	66	41	20
Försvars	51	25	4
Social	44	14	8
Kommunikations	88	70	45
Finans	71	50	19
Utbildnings	37	8	2
Jordbruks	70	30	3
Arbetsmarknads	46	14	4
Bostads	77	48	23
Industri	88	72	42
Civil	52	19	8
Miljö- och energi	84	70	27
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	73	41	18
Chefstjänstemän	78	43	30
Sakenhet	57	32	14
Rättssekretariat, rättsavdelning	50	23	9
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	54	44	15
Internationellt sekretariat, enhet	70	53	16
Annat sekretariat: utredning, statistik	67	37	7
Samtliga	61	36	16

privata storföretag, åtminstone någon gång per vecka, är industridepartementet. I andra ändan av skalan, departement med mycket få storföretagskontakter, finns social-, justitie-, civil- och utbildningsdepartementen.

Tabell 7.3 Andel som varit i kontakt med åtminstone något privat storföretag

	Åtminstone någon gång per: År	Månad	Vecka
Tjänst:			
Statsråd	79	29	0
Statssekretarare	73	27	7
Informationssekreterare	39	17	6
Politiskt sakkunnig	47	12	2
Planeringschef	50	25	0
Expeditions- och rättschef	38	8	0
Departementsråd	45	14	3
Kansliråd	32	9	4
Departementssekreterare	29	10	3
Ambassadör, minister, ambassadråd	54	29	4
Rättssakkunnig	17	2	0
Annan sakkunnig	25	10	0
Annan tjänst	41	14	5
Departement:			
Statsrådsberedningen	20	12	0
Justitie	6	2	0
Utrikes	48	20	5
Försvars	36	11	4
Social	5	2	0
Kommunikations	70	25	3
Finans	33	9	2
Utbildnings	10	0	0
Jordbruks	36	6	0
Arbetsmarknads	22	4	0
Bostads	45	9	0
Industri	61	24	9
Civil	10	2	2
Miljö- och energi	60	19	2
Enhet: (exkl. UD)			
Departementsledning	42	16	4
Chefstjänstemän	44	13	4
Sakenhet	27	8	2
Rättssekretariat, rättsavdelning	23	3	0
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	26	9	0
Internationellt sekretariat, enhet	45	14	2
Annat sekretariat: utredning, statistik	41	15	4
Samtliga	33	11	2

En mer detaljerad redovisning av sambandet mellan departementstillhörighet och företagskontakter ges i tabell 7.4. Procenttalen anger här andelen inom respektive departement som varit i kontakt med respektive företag/företagstyp åtminstone någon gång per år.

Tabell 7.4 Departementens kontakter med företag

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Statliga företag	36	21	47	40	30	63	45	18	42	31	30	76	29	75
Kommunala bolag	24	6	20	4	11	42	19	10	15	21	66	34	15	70
Utvecklingsbolag	12	5	15	2	3	21	14	7	24	15	18	49	12	33
Kooperativa företag	24	8	30	0	11	21	23	6	45	18	39	45	15	41
Småföretag	16	14	33	12	14	37	32	6	36	20	23	70	10	60
Utländska företag	16	6	33	23	8	37	24	6	18	8	14	54	2	36
Banker/finansbolag	16	9	40	2	2	11	52	6	16	8	20	47	8	17
Försäkringsbolag	8	11	16	0	8	24	32	4	18	8	14	22	8	14
Gruv/stål/järnindustri	12	5	26	2	3	11	17	2	3	17	11	45	0	55
Verkstadsindustri	16	6	40	28	8	32	23	5	6	28	14	64	2	60
Skogs/pappersindustri	8	3	31	0	3	32	22	1	31	12	16	50	0	60
Konsument/livs/teko	8	6	24	2	6	14	17	1	38	15	9	42	2	33
Kemisk industri	16	6	21	2	9	16	16	1	16	10	16	40	0	60
Data/elektronik	16	20	28	26	9	34	19	16	10	22	14	57	20	23
Parti/detaljhandel	4	2	17	2	9	16	19	0	34	12	5	30	6	14
Transportföretag	4	5	29	8	3	78	20	4	21	10	2	26	6	37
Volvo	16	0	39	19	5	51	23	1	9	15	0	41	2	33
Electrolux	4	0	25	2	2	11	12	0	6	6	2	27	0	19
Asea Brown Boveri	16	2	34	4	2	37	21	4	3	8	0	39	0	40
Saab-Scania	12	0	36	34	3	49	13	2	3	12	5	42	4	26
Ericsson	8	5	42	32	3	51	15	9	6	14	0	47	8	14
KF	4	5	31	0	6	11	18	10	47	12	7	36	10	26
ICA	4	0	8	0	3	5	13	0	25	3	2	15	2	12
SAS	8	5	34	11	3	55	8	2	12	5	7	12	6	12
SKF	4	0	21	2	2	5	8	0	3	4	0	23	0	9
Skanska	4	0	28	4	2	18	7	0	9	4	39	18	0	16
SCA	4	0	15	0	0	23	8	0	12	4	11	27	0	21
Procordia	8	2	19	2	5	13	10	0	16	1	2	47	2	9

Tabellen kan läsas både lodrätt och vågrätt. De tätaste kontakterna från jordbruksdepartementets horisont äger rum med kooperativa företag, bland storföretagen KF. Försvarsdepartementet har i första hand kontakt med statliga företag, verkstadsindustri och företag inom data/elektronikbranschen, bland storföretagen Saab–Scania respektive Ericsson. Finansdepartements företagskontakter äger främst rum med banker/finansbolag samt de statliga företagen.

Även om departementsspecialiseringen är långt driven är det många företag som har en sådan verksamhet att kontakter med flera olika departement är aktuella. Det departement som har intensivast kontakt med Volvo är kommunikationsdepartementet, men relativt frekventa förbindelser med Volvo finns även i industri-, ut-

Tabell 7.5 Utrikesdepartementets kontakter med företag

Åtminstone någon kontakt per år med:	Politiska avdelningen	Handels-avdelningen	U-avdelningen	Rättsavd. och övr. enheter
Statliga företag	17	67	67	27
Kommunala bolag	2	28	21	18
Utvecklingsbolag	0	22	17	10
Kooperativa företag	7	46	38	18
Småföretag	2	62	38	16
Utländska företag	10	58	35	17
Någon företagstyp	19	82	67	37
Banker/finansbolag	14	64	44	24
Försäkringsbolag	2	26	4	16
Gruv/stål/järnindustri	0	52	21	12
Verkstadsindustri	14	68	42	18
Skogs/pappersindustri	2	55	33	16
Konsument/livs/teko	2	50	12	8
Kemisk industri	2	43	4	10
Data/elektronik	5	52	17	14
Parti/detaljhandel	5	34	4	6
Transportföretag	10	47	21	20
Någon bransch	24	84	58	31
Volvo	12	63	17	31
Electrolux	2	41	17	18
Asea Brown Boveri	12	53	38	20
Saab-Scania	17	57	17	29
Ericsson	17	68	38	22
KF	10	47	29	20
ICA	0	12	0	10
SAS	19	45	17	31
SKF	2	33	8	20
Skanska	7	37	50	14
SCA	2	25	0	10
Procordia	5	28	12	14
Något storföretag	29	77	50	37
Något privat storföretag	21	71	50	33
Något företag	38	90	79	49

rikes- samt miljö- och energidepartementet. Relativt täta kontakter med Skanska finns i bostadsdepartementet men också i utrikesdepartementet.

Tabell 7.5 ger en mer detaljerad bild av utrikesdepartementets företagskontakter. Kontakterna är här främst koncentrerade till den handelspolitiska avdelningen. Personkontakterna med de stora exportindustrierna är här täta. Men också den biståndspolitiska avdelningen har ofta förekommande företagskontakter; det gäller här i

första hand statliga företag, banker/finansbolag och verkstadsindustrin. Bland de enskilda storföretagen är det Skanska som oftast förekommer i U-avdelningens kontakter.

Efter denna översikt över omfattningen av regeringskansliets företagskontakter är det möjligt att göra en intressant jämförelse med data som presenterades i föregående kapitel. Undersökningen omfattar nämligen två olika mått på förbindelserna mellan näringslivet och den politiska makten. Å ena sidan finns de direkta kontakterna enskilda företag, å andra sidan kontakterna med näringslivets organisationer. Vilket förhållande råder mellan dessa två kanaler som står till buds för kontakterna mellan företag och regeringskansli?

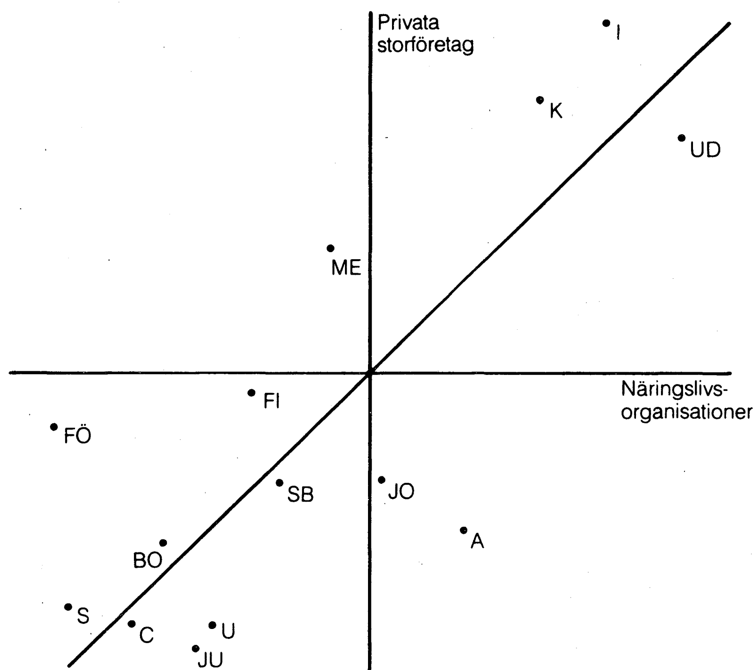
Redan i sin undersökning i mitten av 1970-talet fann Roger Henning att många företag agerade på egen hand, vid sidan av branschorganisationerna. I mer allmänpolitiska frågor som berörde ett större antal företag överläts emellertid bevakningen i regel på organisationerna.[8] Även om utvecklingen över tid inte behöver vara helt enhetlig, finns det mycket som talar för att de direkta kontakterna mellan företagen och departementen blivit allt viktigare. Benägenheten för det enskilda företag att agera självständigt torde vara särskilt stor inom sådana områden där dels den offentliga regleringen får direkta konsekvenser för företagen, dels där företagen inom samma organisation inte har överensstämmande uppfattningar. Ett sådant område är energi- och miljöfrågorna. En del företag har här funnit anledning att agera på egen hand för att förhindra beslut som kan försvåra deras verksamhet.[9]

I en studie av norsk oljepolitik gavs samma bild. Det nya med oljesektorn var att kontakten mellan staten och bolagen skedde direkt och inte via intresseorganisationer.[10]

Figur 7.1 visar de olika departementens kontaktomfång med näringslivet i två olika avseenden. Den vågräta axeln utmärker kontakterna med näringslivsorganisationerna. Den lodräta axeln markerar kontakterna med de privata storföretagen.

Om alla departement befann sig på diagonallinjen skulle överensstämmelsen vara fullständig: få kontakter med näringslivets organisationer skulle motsvaras av få direktkontakter med företag och

8. Henning, 1977, s. 129.
9. Carlberg 1989, s. 16.
10. Per Lægreid, "Statsadministrasjonen i ein oljealder", *LOS-kontakt*, 1988:4, s. 2.



Figur 7.1 Departementens kontakter med näringslivsorganisationer respektive storföretag

vice versa. Ju längre avstånd från diagonallinjen, desto större är avvikelsen från denna hypotes om total korrespondens. En placering i det övre vänstra hörnet innebär att direktkontakterna är relativt fler än organisationskontakterna. Positioner under linjen betyder att de organiserade kontakterna överväger framför de direkta.

Miljö- och energidepartementet hamnar mycket riktigt över diagonallinjen. Direktkontakterna med privata storföretag är här över genomsnittet för undersökningen, men departementets kontakter med det organiserade näringslivet ligger under medeltalet. Försvarsdepartementet har en motsvarande kontaktstruktur: sporadiska kontakter med näringslivets organisationer, men fler direktkontakter med enskilda storföretag.

Det motsatta förhållandet gäller främst arbetsmarknadsdepartementet. De direkta företagskontakterna är jämförelsevis sällan fö-

rekommande, men kontakterna med näringslivets organisationer ligger över genomsnittet.

Tre departement utmärks av att de upprätthåller omfattande kontakter med såväl storföretag som näringslivsorganisationer. Det rör sig om industri-, kommunikations- och utrikesdepartementen.

8. Massmedia

Offentlighetsprincipen är en grundpelare i det svenska styrelseskicket. Redan under frihetstiden stadgades att myndigheternas handlingar skall vara tillgängliga för insyn och avtryckande. Idag är massmedia ett av de viktigaste kontrollinstrumenten för att övervaka att den offentliga verksamheten faktiskt följer de vackra principerna om rättssäkerhet, representativitet och effektivitet.[1]

Trots massmedias idoga ansträngningar är insynen i den politiska maktens centrum långt ifrån fullständig. Mot den allmänna offentlighetsprincipen bryts önskemålet från beslutsfattarna att få arbeta ostört. Bakom regeringsbeslut ligger ofta sonderingar, hugskott, meningsbrytningar, jämkningar och förankringar. Detta ömtåliga förhandlingsspel låter sig svårligen bedrivas på offentlighetens strålkastarbelysta scen. Om någonting "kommer ut" kan en till synes oväsentlig detalj blir en huvudfråga, positionerna låses och politiska öppningar stängs igen.

Det sägs ofta att svensk politik kännetecknas dels av offentlighetsprincipen, dels av en pragmatisk kompromisskultur. Dessa två värden låter sig inte alltid enkelt förenas samtidigt.

Principen om allmänna handlingars offentlighet är givetvis till betydande hjälp i massmedias bevakning av regeringskansliets arbete. Enligt tryckfrihetsförordningens huvudregel blir en handling allmän när den antingen upprättas (dvs då ärendet avslutas) eller inkommit till myndigheten. Diariet över inkommande post blir därmed en viktig informationskälla. Tidningarnas telegrambyrå, TT, dammsuger dagligen via sin verksredaktion departementen på handlingar av allmänt intresse.

Handlingsoffentligheten har emellertid sina gränser. Skrivelser

1. Om offentlighetsprincipen, se Donald Söderlind & Olof Petersson, *Svensk förvaltningspolitik*, 2 uppl., Diskurs, Uppsala 1988, s. 374-382 och där åberopad litteratur.

och promemorior som utväxlas mellan departementen räknas normalt inte som allmänna handlingar (eftersom de inte "inkommit" till myndigheten, utan skickas mellan olika avdelningar inom en och samma myndighet, regeringskansliet). En stor del av det skriftliga material som alstras i samband med exempelvis propositionsskrivning räknas som arbetsmaterial och gallras därför ut. Och, framför allt, en stor del av informationsutbytet inom regeringskansliet samt mellan departementen och omvärlden sker informellt via muntliga kontakter.

För att press, radio och television effektivt skall kunna rapportera om svensk politik på toppnivå krävs därför tillgång till information utöver den som blir tillgänglig genom handlingsoffentligheten. Personliga kontakter kommer därmed att spela stor roll. Tryckfrihetsförordningens meddelarskydd ger uppgiftslämnare en långtgående rätt till anonymitet.

Meddelarskyddet innefattar även ett efterforskningsförbud. En myndighet eller något annat allmänt organ får inte efterforska författare eller uppgiftslämnare till "framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift" (TF 3:4). Denna regel sätter givetvis gränser för vad som ett forskningsprojekt, vare sig detta är knutet till ett universitet eller en offentlig utredning, kan samla in för material. En undersökning, i offentlig regi, av massmedias källor med direkt utgångspunkt från enskilda fall skulle svårligen vara förenlig med grundlagens bud.

Den undersökning som här redovisas har emellertid inte detta syfte. Avsikten har i stället varit att, på samma sätt som för andra externa kontakter, ge en allmän bild av förekomsten av kontakter mellan regeringskansliet och massmedia. Den statistiska metod som här används gör det inte möjligt att knyta någon enskild uppgiftslämnare till någon viss nyhet eller något visst medium. De data som insamlats gäller den generella omfattningen av kontakter med bredare kategorier av massmedia.

Under ett år har den stora majoriteten i regeringskansliet, 89 procent, åtminstone någon kontakt med massmedia (tabell 8.1). Runt en femtedel, 21 procent, har massmediakontakt minst en gång i veckan. Det finns givetvis inga absoluta måttstockar för vad som är stor eller liten kontaktfrekvens. Men oavsett bedömningsgrund måste slutsatsen bli att massmedias kontakter med departementen är omfattande.

Tabell 8.1 Regeringskansliets kontakter med massmedia

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten- sitet	Genom- snitt
Television	2	5	13	30	51	49	39	19
Riksradio	2	6	17	36	39	61	39	24
Lokalradio	1	6	14	29	50	50	39	20
Närradio	0	2	5	14	79	21	36	7
Dagspress	5	12	29	36	18	82	46	38
Organisationspress	1	5	14	29	51	49	39	19
Fack/special/veckopress	1	6	17	35	42	58	38	22
Nyhetsbyrå	3	8	17	27	45	55	44	24
Internationella media	1	3	8	18	72	28	38	11
Andra massmedier	1	3	5	14	77	23	39	9
Någon typ av massmedia	5	16	33	35	11	89	48	42

Bland de olika typer av massmedia som ingick i undersökningen är det dagstidningarna som har högst kontaktfrekvens. Genomsnittet för dagspressen (index=38) är högre än för exempelvis kontakterna med riksdagen (index=32).

Andra typer av massmedia med täta departementskontakter är nyhetsbyråer och riksradion, tätt följda av fack-, special- och veckopress samt lokalradio, television och organisationspress.

Massmediakontakterna är som mest intensiva i departementsledningen. De särskilda informationssekreterarna intar givetvis en särställning, men även statsråd och statssekreterare rapporterar att de har mycket omfattande kontakter med massmedia (tabell 8.2).

Kontakterna mellan massmedia och departementen är dock ingalunda koncentrerade till den politiska ledningen. Drygt hälften av expeditions- och rättscheferna uppger att de har kontakt med media minst en gång i veckan. På lägre handläggarnivå, bland departementssekreterarna, är det 12 procent som står i kontakt med media någon gång i veckan och 41 procent åtminstone någon gång i månaden

I departementens utåtriktade kontakter, i synnerhet gentemot massmedia, innehar informationssekreterarna en nyckelroll. Tabell 8.3 belyser informationssekreterarnas relativa betydelse. Tabellen visar hur stor andel av samtliga personer som har kontakt med en viss typ av massmedium som utgörs av informationssekreterare.

Tabell 8.2 Andel som varit i kontakt med massmedia åtminstone någon gång

	Åtminstone någon gång per: År	Månad	Vecka	Dag
Tjänst:				
Statsråd	100	100	93	47
Statssekretarare	100	100	80	27
Informationssekreterare	100	100	100	95
Politiskt sakkunnig	96	85	50	13
Planeringschef	100	75	50	0
Expeditions- och rättschef	100	92	58	0
Departementsråd	99	83	27	3
Kansliråd	96	51	17	1
Departementssekreterare	84	41	12	2
Ambassadör, minister, ambassadråd	96	46	25	8
Rättssakkunnig	86	47	10	0
Annan sakkunnig	75	37	8	2
Annan tjänst	77	27	9	5
Departement:				
Statsrådsberedningen	92	62	19	8
Justitie	86	54	18	5
Utrikes	92	45	19	8
Försvars	87	43	15	0
Social	89	66	23	6
Kommunikations	95	75	22	10
Finans	83	50	16	5
Utbildnings	83	45	20	2
Jordbruks	86	69	37	6
Arbetsmarknads	92	49	23	5
Bostads	91	69	27	2
Industri	89	51	24	4
Civil	85	50	21	2
Miljö- och energi	96	78	31	9
Enhet: (exkl. UD)				
Departementsledning	94	84	57	24
Chefstjänstemän	100	87	52	4
Sakenhet	90	59	19	1
Rättssekretariat, rättsavdelning	89	45	8	1
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	58	17	2	0
Internationellt sekretariat, enhet	87	43	9	0
Annat sekretariat: utredning, statistik	85	41	15	0
Samtliga	89	54	21	5

Tabell 8.3 Informationssekreterarnas massmediakontakter

Massmedia	Informationssekreterarnas andel av dem som har kontakt varje: År	Månad	Vecka	Dag
Television	4	10	29	74
Riksradio	3	8	24	71
Lokalradio	4	10	26	80
Närradio	9	17	32	..
Dagspress	2	4	12	37
Organisationspress	4	10	29	73
Fack/special/veckopress	3	9	28	73
Nyhetsbyrå	4	7	19	62
Internationella media	7	17	39	..
Andra massmedier	8	19	36	..

De dagliga kontakterna med några typer av massmedia har varit alltför fåtaliga för att tillåta procentberäkning och markeras i tabellen därför med dubbla punkter.

Bland de mer sporadiska kontakterna utgör informationssekreterarna endast en mindre del. Däremot figurerar denna specialiserade grupp av befattningshavare i en stor del, ofta omkring tre fjärdedelar, av de intensiva massmediakontakterna, de som äger rum dagligen. Det finns emellertid vissa skillnader mellan olika typer av media. Informationssekreterarna spelar en inte fullt så dominerande roll i kontakterna just med dagspressen, inte ens bland de mycket intensiva kontakterna.

Som redan påpekats är det den politiska ledningen som oftast har kontakt med massmedia. Att detta inte innebär att tjänstemannakontakterna är försumbara illustreras av tabell 8.4. Tabellen är uppställd på motsvarande sätt som den närmast föregående. Talen visar den procentella andelen tjänstemän bland det totala antal personer som haft respektive kontakt. Resterande andel utgörs följaktligen av politiker (statsråd, statssekreterare, informationssekreterare och politiskt sakkunniga).

Bland dem som har kontakt med massmedia ofta, varje dag eller varje vecka, utgörs huvudparten av politiker. Vissa variationer är dock tydliga. Tjänstemännen svarar för en jämförelsevis stor andel även av de mer intensiva kontakterna med dagspressen. Ett relativt stort tjänstemannainslag finns även i de dagliga nyhetsbyråkontakterna.

Tabell 8.4 Tjänstemännens massmediakontakter

Massmedia	Tjänstemännens andel av dem som har kontakt varje: År	Månad	Vecka	Dag
Television	80	62	30	16
Riksradio	83	67	35	14
Lokalradio	81	67	49	0
Närradio	64	46	37	..
Dagspress	88	81	59	29
Organisationspress	80	63	27	9
Fack/special/veckopress	85	68	36	9
Nyhetsbyrå	84	77	57	23
Internationella media	73	55	42	..
Andra massmedier	73	53	33	..

En jämförelse mellan departementen måste som alltid beakta att storleksfaktorn kan spela in. Vid en lika mängd massmediakontakter per departement kommer ett mindre departement att utmärkas av högre relativ frekvens räknat per person. Skillnaderna mellan departementen kan dock inte enbart hänföras till denna kvantitativa faktor. Rangordningen i tabell 8.5 (jfr även tabell 8.1) speglar också en skillnad i massmedias uppmärksamhet.

Tabell 8.5 Departementens massmediakontakter: omfattning

Departement	Massmediakontakternas omfattning (genomsnittsindex)
Miljö- och energi	29
Kommunikations	27
Statsrådsberedningen	27
Jordbruks	24
Social	23
Arbetsmarknads	22
Utrikes	20
Bostads	20
Industri	18
Utbildnings	18
Justitie	18
Finans	17
Civil	16
Försvars	12

De mest intensiva massmediakontakterna har miljö- och energidepartementet, följt av kommunikationsdepartementet och statsrådsberedningen. Denna rangordning mellan departementen är knappast uttryck för någon politikens naturlag, utan återspeglar i betydande grad den allmänpolitiska dagordningen vid tiden för undersökningens genomförande. Det är därför föga överraskande att departement med ansvar för miljö, energi och trafik hamnar högt på listan.

De glesaste mediakontakterna noteras för försvarsdepartementet. Det kan också noteras att finansdepartementet också intar en relativt undanskymd roll när det gäller mediabevakningen. Återigen skall det emellertid påpekas att måttet här avser massmediakontakter räknat per person; för ett större departement som finansdepartementen blir den genomsnittliga kontaktfrekvensen inte så hög som i ett mindre departement. Ser man till ett totalmått på departmentents mediakontakter (genomsnittsindex multiplicerat med antalet personer i departementet) kommer de stora departementen utrikes och finans överst på listan. Även med detta sätt att räkna kommer dock försvarsdepartementet på sista plats.

En mer detaljerad bild av departementens massmediakontakter ges i tabell 8.6. Här visas hur stor andel inom respektive departement som under året har kontakt med respektive massmedietyp.

Tabell 8.6 Departementens kontakter med massmedia

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Television	73	49	57	32	62	68	43	45	47	54	45	36	31	61
Riksradio	88	55	65	42	66	82	58	57	66	66	64	44	48	82
Lokalradio	52	47	28	35	61	72	35	55	74	62	64	55	56	80
Närradio	43	22	14	11	26	27	12	21	33	31	27	19	16	30
Dagspress	88	82	85	72	88	90	78	79	86	88	80	76	79	91
Organisationspress	65	36	35	25	52	74	47	52	62	58	60	41	67	70
Fack/special/veckopress	64	44	53	32	60	87	59	46	65	55	75	66	62	89
Nyhetsbyrå	68	46	54	42	72	68	46	44	61	59	68	59	52	66
Internationella media	46	18	47	11	31	32	19	18	24	38	20	29	4	38
Andra massmedier	36	12	33	6	19	38	15	23	16	33	12	21	17	36

Dessa kontaktfrekvenser mellan departement och media ligger på en allmänt hög nivå, men det finns också stora variationer. Över 90 procent av de tillfrågade i miljö- och energidepartementet har under året varit i kontakt med dagspressen. Däremot är det inte mer än 4 procent av civildepartementet som haft någon kontakt med internationella media.

En betydande del av variationen mellan departementen kan hänföras till sådana skillnader mellan olika geografisk inriktning. Vissa departement handlägger frågor som har mer betydande lokalt intresse. En del departement har en mer internationell inriktning.

Ett sätt att karaktärisera departementens lokala inriktning är att sätta kontakterna med riksradion i förhållande till kontakterna med lokalradion. Det inbördes förhållandet mellan riksradio- och lokalradiokontakter bör fungera som en allmän indikator på den relativa tyngdpunkten i förhållandet mellan nationellt och lokalt i departementens inriktning. Tabell 8.7 visar detta förhållande, uttryckt som en kvot. Som måttet här har beräknats innebär ett högt värde att riksradion överväger, ett lågt värde att lokalradion dominerar.

Tabell 8.7 Förhållandet mellan riksradio och lokalradio i departementens massmediakontakter

Departement	Kvoten mellan riksradiokontakter och lokalradiokontaker
Utrikes	266
Statsrådsberedningen	197
Finans	166
Justitie	130
Social	114
Arbetsmarknads	113
Utbildnings	109
Försvars	102
Miljö- och energi	101
Kommunikations	93
Bostads	82
Civil	80
Jordbruks	76
Industri	74

Om kvoten är 100 innebär det att kontakterna med riksradio respektive lokalradio är lika omfattande. Ett värde över 100 innebär fler riksradiokontakter än lokalradiokontakter.

Tabell 8.8 Förhållandet mellan internationella massmedia-kontakter och riksradiokontakter

Departement	Kvoten mellan internationella massmediakontakter och riksradiokontakter
Utrikes	71
Industri	65
Statsrådsberedningen	49
Arbetsmarknads	47
Miljö- och energi	46
Social	38
Kommunikations	36
Finans	36
Jordbruks	32
Justitie	31
Bostads	30
Utbildnings	29
Försvars	24
Civil	6

Ju högre kvot, desto mer omfattande är de internationella massmediakontakterna i förhållande till kontakterna med riksradion.

De departement som har mest lokal inriktning i sina mediakontakter är industri-, jordbruks-, civil- och bostadsdepartementen. Lokalradiokontakterna är å andra sidan relativt sett mer sällsynta inom utrikesdepartementet, statsrådsberedningen, finansdepartementet och justitiedepartementet.

På motsvarande sätt kan man relatera kontakterna med internationella massmedia till kontakterna med svenska riksmedia. Tabell 8.8 visar en sådan jämförelse mellan departementen; som "rikssvensk" jämförelsepunkt har här åter valts riksradion.

Som väntat har utrikesdepartementet proportionellt flest kontakter med internationella media, men industridepartementet kommer inte långt därefter. Minst internationaliserad i massmediakontakterna är civildepartementet.

9. Internationella kontakter

Utrikespolitiken har sedan länge passerat den klassiska diplomatins slutna värld. Internationaliseringen inom samhällslivets olika områden märks inte minst på central politisk nivå. Det löpande departementsarbetet har allt oftare någon internationell aspekt. Man kan tala om utrikespolitikens förvardagligande.

Praktiskt taget alla regeringsledamöter och departement kommer i kontakt med internationella frågor i sin tjänsteutövning, konstateras i en utredning om utrikesförvaltningen. Det kan gälla deltagande i möten i FN:s fackorgan, deltagande i möten med andra internationella organisationer, konventioner och överenskommelser på olika sakområden, konsekvenser av den internationella utvecklingen på olika områden (säkerhetspolitik, miljöfrågor, ekonomi osv), besök av utländska ministrar m m och egna besök i andra länder, ministermöten i nordisk och europeisk regi etc.[1]

Regeringsformen innehåller en paragraf som ger utrikesdepartementet en särställning när det gäller regeringskansliets internationella kontakter. Utrikesministern skall hållas underrättad "när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan myndighet" (RF 10:8). Regeln skall tillämpas även på andra departement. Motivet är att skapa enhetlighet i landets politik gentemot omvärlden.

Med den omfattning som de internationella förbindelserna fått vore det en praktisk omöjlighet att tolka paragrafen bokstavligt. UD skulle inte kunna hantera alla dessa uppgifter. Regeln måste därför tillämpas "med urskiljning". Inom UD eftersträvas heller inte "en strikt tillämpning" av bestämmelsen.[2] Fackdepartementen har därmed ett stort ansvar för den dagliga handläggningen av utrikeskontakterna.

Inom fackdepartementen har efter hand fler och fler tjänstemän

1. *Utrikesförvaltningens inriktning och organisation*, SOU 1988:58, s. 108 f.
2. SOU 1988:58, s. 108 f.

fått internationella kontakter som specialiserad arbetsuppgift. Med departementsreformen 1965 kom departementens normalorganisation att omfatta ett särskilt stabsorgan för internationella frågor. Sådana internationella sekretariat finns numera i flertalet departement. De har sammanlagt ett hundratal befattningshavare.[3] I en organisatorisk översyn av regeringskansliets utrikesförvaltning görs gällande att de internationella sekretariaten blivit för stora. Avsikten var inte att de skulle handlägga egna ärenden skilda från andra enheter. Avsikten är nu att de internationella sekretariaten skall minskas och i första hand "svara för stabsfunktioner såsom besöksverksamhet (in- och utgående) samt vara ett uppsamlingsställe för den internationella verksamheten (brevlåda och distributionscentral)".[4]

Enkätundersökningen bekräftar att de internationella kontakterna ingalunda är begränsade till UD eller de internationella sekretariaten. Av de tillfrågade uppger 82 procent att de har åtminstone någon internationell kontakt per år. Andelen som har internationella kontakter minst en gång i veckan är 24 procent (tabell 9.1).

Det finns tre huvudvägar för regeringskansliets internationella kontakter. Den ena är att utnyttja *svenska utlandsmyndigheter*. Sverige hade år 1988 85 ambassader, 19 handelskontor, 16 biståndskontor, 23 lönade konsulat och 425 olönade konsulat.[5] Beskickning (ambassad eller legation) skall företräda Sverige, bevaka och främja Sveriges intressen. Utlandsmyndigheterna står inte endast till UD:s förfogande utan är organ för regeringen och regeringskansliet i dess helhet. Kontaktpunkterna mellan utlandsmyndigheterna och fackmyndigheterna är flera, exempelvis medverkan vid arrangerande av besök från fackdepartementen, deltagande i sådana besök, kontakt vid önskemål från värdlandet om besök i Sverige och deltagande i vissa besök i Sverige, begäran om underlag, uppgifter etc till departement och kommittéer, rapportering till fackdepartementen/delgivning via UD samt medverkan i överläggningar och förhandlingar.[6]

Drygt hälften av de tillfrågade, 58 procent, anger att de brukar stå i kontakt med någon svensk beskickning utomlands åtminstone

3. Cirka 70 handläggare och drygt 20 assistenter år 1988. SOU 1988:58, s. 116 f.
4. SOU 1988:58, s. 117.
5. SOU 1988:58, s. 33.
6. SOU 1988:58, s. 118.

Tabell 9.1 Regeringskansliets internationella kontakter

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten-sitet	Genom-snitt
Svensk beskickning i:								
Norden	1	5	9	26	59	41	39	16
Övriga Västeuropa	3	9	12	25	52	48	45	22
Östeuropa	1	3	4	11	81	19	43	8
Nordamerika	2	5	8	18	67	33	43	14
Central/Sydamerika	1	3	3	9	84	16	42	7
Afrika	1	3	4	8	83	17	46	8
Asien	1	3	4	12	79	21	42	9
Australien/Nya Zeel/Oceanien	1	2	2	10	85	15	37	6
Någon svensk beskickning	6	10	14	27	42	58	48	28
Företrädare för ministerium, myndighet, organisation, företag i:								
Norden	2	8	23	35	33	67	41	28
Övriga Västeuropa	1	4	14	32	50	50	36	18
Östeuropa	0	1	3	14	82	18	33	6
Nordamerika	0	1	7	21	70	30	35	10
Central/Sydamerika	0	1	2	10	87	13	32	4
Afrika	0	1	3	10	85	15	36	5
Asien	0	1	3	13	82	18	34	6
Australien/Nya Zeel/Oceanien	0	0	2	13	84	16	30	5
Någon av ovanstående	3	9	25	35	29	71	43	30
Utländsk beskickning i Sverige representerande land i:								
Norden	1	4	9	28	59	41	36	15
Övriga Västeuropa	1	4	10	28	57	43	37	16
Östeuropa	1	3	5	15	76	24	39	9
Nordamerika	0	3	8	20	69	31	37	12
Central/Sydamerika	0	2	2	12	84	16	36	6
Afrika	0	2	3	11	83	17	38	7
Asien	0	2	4	15	78	22	36	8
Australien/Nya Zeel/Oceanien	0	1	3	12	83	17	34	6
Någon utländsk beskickning	2	7	14	31	47	53	40	22
FN-organ	1	4	10	22	63	37	40	15
OECD	0	2	8	20	69	31	37	11
EFTA	0	2	4	11	83	17	37	7
EG	1	2	6	16	75	25	37	9
Nordiskt samarbetsorgan	1	4	15	29	51	49	38	19
Annan internationell org	1	3	10	22	64	36	38	14
Någon internationell kontakt	9	15	27	31	18	82	51	41

någon gång om året (tabell 9.1). De tätaste kontakterna finns med ambassaderna i Västeuropa, Norden och Nordamerika.

En andra väg för de utrikes förbindelserna är via *direktkontakter* med ministerier, myndigheter, organisationer, företag etc i det berörda landet. Utrikespolitikens förvardagligande har inte minst denna innebörd. En tjänstemän på ett fackdepartement står i direkt förbindelse med någon företrädare för någon myndighet, företag eller intressegrupp i ett annat land. Utrikesförvaltningen, den klassiska diplomatin, berörs över huvud taget inte.

Denna form av direktkontakt är vanligare än kontakterna via svenska utlandsbeskickningar. Av de tillfrågade har 71 procent haft åtminstone någon direktkontakt per år. Däremot finns en viss skillnad i det avseendet att kontakterna med svenska beskickningar är något mer intensiva (intensitetsindex är 48, mot 43 för direktkontakter). Genomsnittsindex för kontakternas totala omfattning är emellertid ändå något högre för de direkta kontakterna.

Utlandsmyndigheternas relativa betydelse varierar relativt starkt beroende på geografiskt område. Tabell 9.2 visar kvoten mellan mängden kontakter som går via svenska beckningar respektive direktkontakter. Ju lägre värde desto mindre omfattning har kontakterna via utlandsmyndigheterna i förhållande till de direkta kontakterna.

Norden intar en särställning. Det finns en tradition av regelbundna kontakter direkt mellan respektive fackdepartement i de nordiska regeringskanslierna. Sådana kontakter äger bland annat rum

Tabell 9.2 Utlandsmyndigheternas betydelse i olika typer av internationella kontakter

	Kvoten mellan kontakter med svensk beskickning och direktkontakter
Central- och Sydamerika	162
Asien	146
Afrika	144
Östeuropa	140
Nordamerika	138
Västeuropa	121
Australien, Nya Zeeland, Oceanien	112
Norden	57

inom ramen för Nordiska rådet, ministerrådet och dess sekretariat, ministermöten och ämbetsmannakommittéer. Utnyttjandet av de svenska ambassaderna i de nordiska grannländerna blir därmed lågt.[7]

Det motsatta förhållandet gäller framför allt för länderna i Syd- och Centralamerika. De direkta kontakterna är därmed proportionellt färre; de svenska beskickningarna spelar här en mer central roll i förbindelserna.

Den tredje formen för kontakt med utlandet är via *utländska beskickningar i Sverige*. Som framgår av tabell 9.1 är dessa kontakter inte fullt så vanliga som kontakterna med de svenska utlandsmyndigheterna eller som de internationella direktkontakterna. Det är inte desto mindre drygt hälften av de tillfrågade, 53 procent, som under året har kontakt med någon utländsk ambassad. Också i detta avseendet förekommer flest kontakter med Västeuropa, Norden och Nordamerika.

De internationella kontakternas omfattning uppvisar vissa variationer, även bortsett från UD:s och de internationella sekretariatens särställning (tabell 9.3). Statssekretarere, statsråd och chefstjänstemän har flest internationella kontakter, medan rättssakkunniga även i detta avseende har relativt sporadiska externa kontakter. Men skillnaden mellan tjänstetyper är i övrigt inte påfallande. Även en relativt stor andel departementssekreterare har regelbundna internationella kontakter.

Vid sidan av UD är det miljö- och energi-, kommunikations- samt jordbruksdepartementen vars medarbetare har mest intensiva internationella kontakter. Inom civil-, bostads- och justitiedepartementen är den internationella kontaktytan däremot jämförelsevis liten (tabell 9.4).

Tabell 9.5 ger en detaljerad bild av respektive departements internationella kontakter. De nordiska kontakternas speciella prägel är extra tydlig för vissa departement. Inom justitiedepartementet är det exempelvis 71 procent som haft direktkontakt med myndighet etc i något annat nordiskt land, men bara 15 procent som haft kontakt med svensk ambassad i Norden.

7. SOU 1988:58, s. 119.

Tabell 9.3 Andel som har åtminstone någon internationell kontakt

	Åtminstone någon gång per: År	Månad	Vecka	Dag
Tjänst:				
Statsråd	100	87	20	7
Statssekretarare	100	87	47	13
Informationssekreterare	95	74	16	0
Politiskt sakkunnig	89	30	9	0
Planeringschef	100	100	0	0
Expeditions- och rättschef	96	50	15	4
Departementsråd	97	71	29	12
Kanslіråd	91	66	40	16
Departementssekreterare	77	49	26	10
Ambassadör, minister, ambassadråd	100	100	79	33
Rättssakkunnig	59	18	3	0
Annan sakkunnig	74	36	9	2
Annan tjänst	86	50	32	14
Departement:				
Statsrådsberedningen	77	38	12	0
Justitie	78	31	8	2
Utrikes	98	95	78	36
Försvars	71	42	18	5
Social	83	35	12	5
Kommunikations	92	60	25	10
Finans	75	32	8	2
Utbildnings	70	47	13	5
Jordbruks	76	41	18	6
Arbetsmarknads	84	53	15	1
Bostads	62	24	4	0
Industri	87	47	13	3
Civil	75	33	2	2
Miljö- och energi	82	56	16	2
Enhet: (exkl. UD)				
Departementsledning	90	51	16	0
Chefstjänstemän	96	48	13	4
Sakenhet	78	41	9	2
Rättssekretariat, rättsavdelning	65	21	5	0
Planerings- och budgetsekretariat, motsv	48	15	4	0
Internationellt sekretariat, enhet	100	98	76	37
Annat sekretariat: utredning, statistik	86	43	18	0
Samtliga	82	51	24	9

Tabell 9.4 Departementens internationella kontakter: omfattning

Departement	De internationella kontakternas omfattning (genomsnittsindex)
Utrikes	27
Miljö- och energi	12
Kommunikations	12
Jordbruks	12
Arbetsmarknads	10
Statsrådsberedningen	10
Social	8
Försvars	8
Industri	8
Utbildnings	7
Finans	6
Justitie	5
Bostads	5
Civil	4

Kontakter med FN-organ förekommer oftast inom UD och arbetsmarknadsdepartementet. De departement som oftast har kontakt med EG är kommunikationsdepartementet och jordbruksdepartementet.

En särredovisning av utrikesdepartementet ges i tabell 9.6. De UD-anställda har här uppdelats efter avdelningstillhörighet.

Ytterligare en belysning av förhållandet mellan UD och fackdepartementen ges i tabell 9.7. Bearbetningen visar här hur stor andel av dem som under året haft respektive kontakt som utgörs av UD-personal. Spännvidden är stor från å ena sidan kontakterna med svenska ambassader i Central- och Sydamerika, där uppemot två tredjedelar är från UD, till å andra sidan kontakterna med nordiska samarbetsorgan, exempelvis Nordiska rådet och nordiska ministerrådet, där mindre än en femtedel kommer från UD.

Tabell 9.5 Departementens internationella kontakter

Åtminstone någon kontakt per år med:	Departement SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Svensk beskickning i:														
Norden	42	15	82	45	28	36	31	32	44	41	18	39	27	28
Övriga Västeuropa	42	29	91	38	40	38	37	29	64	51	20	49	22	56
Östeuropa	16	5	53	13	8	21	4	10	35	21	16	9	0	23
Nordamerika	36	14	82	32	25	34	25	14	36	23	11	24	2	27
Central/Sydamerika	16	5	54	2	5	11	5	5	3	23	5	7	0	11
Afrika	20	5	56	2	8	5	8	7	6	18	9	5	0	14
Asien	23	3	64	11	14	16	9	6	6	24	7	17	2	14
Australien/NZ/Ocean	16	5	47	17	5	8	7	4	6	10	5	9	4	9
Någon beskickning	50	32	96	49	49	54	46	44	65	68	34	56	33	62
Företrädare för ministerium, myndighet, organisation, företag i:														
Norden	60	71	82	50	69	85	59	62	62	61	52	71	63	66
Övriga Västeuropa	54	37	72	41	38	64	39	49	41	51	36	55	28	48
Östeuropa	12	8	37	9	14	31	8	15	13	13	23	13	10	23
Nordamerika	32	16	55	26	28	37	19	19	24	33	18	32	6	34
Central/Sydamerika	16	8	35	0	10	13	4	7	3	14	2	8	4	18
Afrika	16	8	40	0	9	13	9	11	13	11	7	5	8	14
Asien	12	8	42	13	14	29	12	8	3	13	7	16	4	23
Australien/NZ/Ocean	20	9	30	15	14	18	10	11	6	20	5	19	8	18
Någon av ovanstående	62	74	91	56	71	88	63	65	65	64	59	76	65	66
Utländsk beskickning i Sverige representerande land i:														
Norden	48	22	79	50	43	28	25	29	42	40	14	37	27	36
Övriga Västeuropa	44	25	85	42	42	41	29	27	42	40	14	41	16	39
Östeuropa	28	8	57	17	14	29	10	18	38	17	18	15	6	23
Nordamerika	32	15	74	32	25	26	17	10	31	39	11	25	4	27
Central/Sydamerika	16	6	47	13	9	8	8	7	6	15	5	7	4	16
Afrika	16	11	52	9	9	8	8	12	13	14	5	1	2	20
Asien	20	11	60	19	20	13	11	11	13	21	5	17	4	16
Australien/NZ/Ocean	16	12	44	21	10	11	6	10	6	20	5	9	4	14
Någon utl. beskickning	48	32	97	50	57	54	36	40	52	53	30	51	31	43
FN-organ	31	26	62	26	41	42	17	33	48	58	29	33	4	45
OECD	32	8	39	4	20	54	44	24	30	31	18	44	20	43
EFTA	16	14	31	0	2	23	33	9	28	9	7	20	0	20
EG	28	14	37	2	13	50	27	18	45	23	9	31	4	34
Nordiskt samarbetsorg	46	40	49	31	47	74	40	60	59	61	41	57	31	63
Annan internat org	28	38	60	25	38	53	16	30	34	43	16	29	18	38

Tabell 9.6 Utrikesdepartementets internationella kontakter

Åtminstone någon kontakt per år med:	Politiska avdelningen	Handels- avdelningen	U- avdelningen	Rättsavd. och övr. enheter
Svensk beskickning i:				
Norden	90	73	71	74
Övriga Västeuropa	95	88	92	78
Östeuropa	71	25	36	62
Nordamerika	78	73	88	72
Central/Sydamerika	46	36	58	68
Afrika	46	29	84	64
Asien	51	47	71	74
Australien/NZeel/Ocean	44	23	33	65
Någon beskickning	95	97	100	80
Företrädare för ministe rium, myndighet, organi sation, företag i:				
Norden	86	82	84	79
Övriga Västeuropa	69	77	84	59
Östeuropa	41	28	30	37
Nordamerika	57	45	72	43
Central/Sydamerika	26	27	54	32
Afrika	29	30	80	33
Asien	21	40	71	38
Australien/NZeel/Ocean	26	22	33	28
Någon av ovanstående	93	95	96	83
Utländsk beskickning i Sverige representerande land i:				
Norden	83	68	71	69
Övriga Västeuropa	88	74	88	75
Östeuropa	86	30	25	62
Nordamerika	86	53	76	69
Central/Sydamerika	36	32	50	56
Afrika	48	33	76	55
Asien	50	47	72	60
Australien/NZeel/Ocean	45	27	21	56
Någon utl. beskickning	93	97	96	83
FN-organ	48	55	88	54
OECD	17	52	64	23
EFTA	14	53	17	15
EG	19	53	33	28
Nordiskt samarbetsorgan	29	45	76	50
Annan internat org	48	54	80	54

Tabell 9.7 UD:s betydelse i olika typer av internationella kontakter

Årlig kontakt med:	Procentuell andel personer från UD
Svensk beskickning Central/Sydamerika	63
Svensk beskickning Afrika	61
Svensk beskickning Oceanien	58
Utländsk beskickning Afrika	56
Svensk beskickning Asien	55
Utländsk beskickning Central/Sydamerika	55
Direktkontakt Afrika	51
Direktkontakt Central/Sydamerika	50
Svensk beskickning Östeuropa	50
Utländsk beskickning Asien	49
Utländsk beskickning Oceanien	48
Svensk beskickning Nordamerika	45
Utländsk beskickning Östeuropa	44
Utländsk beskickning Nordamerika	44
Direktkontakt Asien	43
Direktkontakt Östeuropa	38
Utländsk beskickning Västeuropa	37
Svensk beskickning Norden	36
Utländsk beskickning Norden	35
Direktkontakt Oceanien	34
Svensk beskickning Västeuropa	34
Direktkontakt Nordamerika	34
EFTA	32
Annan internationell organisation	31
FN-organ	30
EG	28
Direktkontakt Västeuropa	27
OECD	23
Direktkontakt Norden	23
Nordiskt samarbetsorgan	18

10. Maktens nätverk

De föregående kapitlen har lämnat en relativt utförlig dokumentation av regeringskansliets olika kontakter. Främst av presentationsmässiga skäl har tabellmaterialet redovisats område för område. Men den kanske allra mest intressanta bearbetningen återstår, nämligen en jämförelse *mellan* de olika områdena. Fördelen med enkätens uppläggning är nämligen att den inte endast är begränsad till någon speciell aspekt, exempelvis till kontakter med näringslivet eller med myndigheter eller med intresseorganisationer. Här är det nu möjligt att ta i beaktande hela spektrat av kontakter.

En första fråga är helt enkelt hur kontakternas omfattning skiljer sig mellan olika områden. Vid upprepade tillfällen i de föregående kapitlen har diskussionen kommit in på kontaktomfångets nivå, huruvida de observerade kontakterna skall anses vara "många" eller "få". Det relativa i sådana uttalanden måste ånyo betonas; varje slutsats om nivån måste givetvis bero på den uttalade eller underförstådda jämförelsepunkten.

Nu gives en möjlighet att sätta de olika områdena i relation till varandra. Tabell 10.1 visar kontakternas frekvenser bland samtliga tillfrågade. Beräkningsgrunden är den enklast tänkbara: talen uttrycker andelen som har haft åtminstone någon kontakt inom det aktuella området. Det är sålunda, för att ta ett enda exempel, 20 procent av de tillfrågade som har kontakt med en statlig myndighet i stort sett varje dag.

Det är just kategorin statliga myndigheter som kommer främst i denna jämförelse. Genomsnittsindex för kontakternas omfattning är 67, vilket skall jämföras med det maximalt möjliga 100 (som skulle innebära att alla hade kontakt med en myndighet varje dag). Den svenska doktrinen om självständiga ämbetsverk innebär förvisso inte att det råder några vattentäta skott mellan departement och centrala myndigheter. Det är i själva verket här som det mest livaktiga samspelet äger rum.

På i stort sett samma höga nivå kommer kontakterna med tjäns-

Tabell 10.1 Regeringskansliets kontakter

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Inten-sitet	Genom-snitt
Statliga myndigheter	20	42	28	9	2	98	68	67
Andra departements tj-män	14	43	30	8	4	96	67	64
Allmänheten/uppvaktning	26	26	19	8	22	78	72	56
Organisationer	4	19	37	30	10	90	49	45
Massmedia	5	16	33	35	11	89	48	42
Internationellt	9	15	27	31	18	82	51	41
Kommittéer etc	7	19	26	21	26	74	54	40
Riksdagsutskott	0	8	27	49	16	84	38	32
Företag	5	11	20	25	39	61	48	29
Kommuner/landsting	2	10	15	22	51	49	46	22
Politiska partier	2	7	13	23	54	46	44	20

temän i andra departement; genomsnittstalet är här 64. En del av dessa kontakter äger rum mellan å ena sidan fackdepartement och å andra sidan de delar av regeringskansliet som har samordnande uppgifter; i första hand statsrådsberedningen och finansdepartementen, delvis också civildepartementet. Andra kontakter äger rum mellan fackdepartement. Som tidigare visats finns det en systematik så till vida att kontakterna mellan vissa närliggande departement är mycket mer frekventa än mellan andra. Regeringskansliet utgörs därför i realiteten av ett slags koalitioner eller undergrupper av departement.

På tredje plats i denna rangordning kommer direktkontakt med allmänheten eller uppvaktningar. Mer än på andra områden finns här ett slags polarisering. För vissa i regeringskansliet är dessa kontakter mycket vanligt förekommande; intensitetsindex är högre än för något annat område. Men det finns också en grupp, omfattande runt en femtedel, som sällan eller aldrig har direkt kontakt med allmänheten. Den totala omfattningen av dessa kontakter måste ändå i denna jämförelse betecknas som mycket stor.

Därnäst följer kontakter med organisationer och med massmedia. Det är nu endast ett litet fåtal som har dagliga sådana kontakter. Men för flertalet händer det att man är kontakt med någon organisation eller med press, radio, television och nyhetsbyrå åtminstone någon gång i månaden, ibland till och med varje vecka. Massmediekontakterna och kontakterna med organisations-Sveri-

ge är en reguljär del av vardagsarbetet för större delen av regeringskansliets tjänstemän.

Ungefär samma totala omfattning har också de internationella kontakterna samt kontakterna med kommittéer och de olika slag av arbetsgrupper, delegationer och beredningsgrupper som är ett etablerat inslag i den svenska politiska beslutsprocessen.

En stor majoritet av de tillfrågade har någon gång under året haft kontakt med något av riksdagens utskott. Däremot är det relativt få som har kontakt mer än någon eller några gånger per år eller möjligen någon gång per månad. Det torde vara överflödigt att påpeka att det faktum att riksdagen inte sammanträder året om givetvis påverkar denna siffra. Intensiteten i riksdagskontakterna är ändå jämförelsevis låg.

Kontakterna med företag har i stort sett samma totala omfattning som kontakterna med riksdagens utskott. Skillnaden är att intensiteten här är större: relativt sett färre har relativt sett mer frekventa kontakter. Det är emellertid trots allt ett flertal, 61 procent, av de tillfrågade som under året har åtminstone någon företagskontakt.

Sist i denna jämförelse kommer kommuner (här primär- och landstingskommuner sammanräknade) och de politiska partierna. I denna översikt, som baseras på samtliga svar, utgör självfallet tjänstemännen det stora flertalet. Det är tjänstemännens relativt få direktkontakter med de politiska partierna som utgör förklaringen till denna sistaplats.

Tabell 10.2 Statsrådens kontakter

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	I stort sett en/ett par gånger/år	Sällan/ aldrig	Andel med någon kontakt	Intensitet	Genomsnitt
Allmänheten/uppvaktning	73	27	0	0	0	100	93	93
Massmedia	47	47	7	0	0	100	85	85
Politiska partier	27	73	0	0	0	100	82	82
Organisationer	13	53	33	0	0	100	70	70
Statliga myndigheter	7	47	40	7	0	100	63	63
Riksdagsutskott	0	53	33	13	0	100	60	60
Företag	14	29	36	14	7	93	62	57
Internationellt	7	13	67	13	0	100	53	53
Kommuner/landsting	0	40	40	13	7	93	57	53
Kommittéer etc	7	27	33	27	7	93	54	50
Andra departements tj-män	0	42	25	17	17	83	58	48

Rangordningen mellan de olika områdenas relativa omfattning skiljer sig en hel del mellan olika departement och mellan olika tjänstekategorier. Tabell 10.2 visar motsvarande bearbetning inom en speciell delgrupp, nämligen för statsråden.

De för tjänstemännen vanligaste kontakterna, myndigheter och andra departements tjänstmän, kommer för statsråden i mitten respektive längst ner på listan. Vad som dominerar för statsrådens vidkommande är uppvaktningar och kontakter med allmänheten, massmediakontakter samt kontakter med politiska partier och med organisationer. De opinionsbildande aktiviteterna står sålunda i förgrunden. Vad som inte finns med på denna lista, men som redovisats mer i detalj tidigare i kapitel 2, är de kontakter som statsråden har dels inom sitt eget departement, dels med de andra statsråden i regeringen. Men kontakten med världen utanför regeringen sker i första hand med organiserade eller enskilda uttryck för opinionen.

Redan en snabb blick i statsrådens engagemangslistor visar omfattningen av de aktiviteter som har med opinionsbildning att göra. Statsrådens vardag kan illustreras med ett antal exempel från två godtyckligt valda veckor hösten 1988 (tabell 10.3).

Uppvaktningarna, anförandena och studiebesöken avlöser varandra i en ändlös rad. Den lite naive kanske frågar inför detta maratonlopp genom det organiserade Sverige: när har de egentligen tid att regera? Svaret är givetvis mycket enkelt: det är detta som idag är att regera.

Skillnaderna mellan politiker och tjänstemän är sålunda i flera avseenden markanta. Som tidigare kapitel visat finns det också åtskilliga olikheter när det gäller departementens kontaktmönster. En sammanfattande bild ges i tabell 10.4. För att underlätta jämförelser har kontaktfrekvenserna omräknats till s.k. standardpoäng: kontaktomfånget inom de olika områdena uttrycks här med en måttskala som har samma medeltal (0) och samma spridning (standardavvikelsen har satts till 100).

De högsta positiva värdena i tabellen signalerar var de relativt sett tätaste förbindelserna löper: mellan statsrådsberedningen och tjänstemännen i de olika fackdepartementen, mellan UD och omvärlden, mellan socialdepartementet och kommuner/landsting samt mellan industridepartementet och företagen. Vissa departement utmärks snarast av avsaknaden av höga värden. Försvars- och justi-

Tabell 10.3 Statsrådens engagemang 14-27 november 1988

Anförande vid Stockholms skolors skolledarkonferens, besök på Litteraturfrämjandet, anförande vid Riksförbundets för hembygsvård organisationskonferens, seminarium på Nordens folkliga akademi i Kungälv, anförande inför grundskoleelever i Lysekil, offentligt möte i Folkets Hus Lysekil, representantskapsmöte Stockholms Arbetarekommun, uppvaktning Arkitektförbundet, uppvaktning Kungl. Biblioteket, uppvaktning Röda Korset om Gripsholms folkhögskola, uppvaktning Täby kommun om lokalisering av samlad ingenjörsutbildning på mellannivå, uppvaktning högskolan i Växjö om matematikerlinjen, inledningsanförande vid forskningskonferens i Växjö, invigningsanförande vid Digitals nya utbildningscenter i Sundbyberg, möte med skolpersonal och politiker i Kristinehamn, anförande vid Sveriges Civilförsvarsförbunds kongress, anförande vid Frivilliga flygkårens konferens, uppvaktning länsstyrelsen i Värmland om Nimbus Boats, besök av praoelev från Målilla, uppvaktning Bohusläns Skärgårdsråd, anförande på Stora Skattedagen arrangerad av Stockholms Handelskammare, uppvaktning Köpmannaförbundet om butikstillgrepp, besök på kriminalvårdsanstalten Roxtuna, Café Helga i riksdagen, öppnande av femte nordiska rättsinformationskonferensen, uppvaktning Samernas Riksförbund, funktionärskonferens för partianslutna inom TCO och dess förbund, uppvaktning Ovanåkers kommun om skogstekniskt museum, uppvaktning Gällivare kommun om Kåkstaden i Malmberget, invigning av Handarbetets Vänners utställning, deltagande i möte med Bandhagen-Högdalens s-förening, medverkan vid journalisthögskolans i Göteborg möte om televisionens roll, anförande på ABF Norrköpings 70-årsjubileum, uppvaktning: SO-lärarföreningen informerar om sin verksamhet, uppvaktning Härnösand och Sundsvalls kommun samt landsting om Mittlänsteaterns årsverken och utveckling, uppvaktning talbok- och punktskriftbiblioteket om chefstjänsten vid TPB, invigning Cirkusarkivet, anförande Sveriges socialdemokratiska högskoleföreningars årskonferens i Göteborg, symposium om jordbruksstöd, paneldiskussion arrangerad av Föreningen Norden om nordisk näringslivsintegration inför 1992, uppvaktning av Sveriges fiskares riksförbund om bilaterala förhandlingar med EG, anförande hos Laholms s-förening, uppvaktning bussförarna i Helsingborg om arbetstider, anförande om infrastrukturfrågor på seminarium anordnat av Sällskapet Politik och Näringsliv, tal vid konferens om snabbtåg på Ostkustbanan, uppvaktning Bohus Skärgårdsråd, mottagande av upprop om nedläggning av T3 i Sollefteå, besök i Lilla Edets arbetarkommun, medverkan vid möte med SF i Göteborg, medverkan vid representantskapsmöte med Göteborgs arbetarekommun, medverkan vid AMS-symposium om handikappade, medverkan vid Kommunalarbetareförbundets överstyrelsesammanträde, medverkan på Ungdomsting -88 arrangerat av Hälsinglands Idrottsförbund, medverkan på Sveriges Socialförbunds seminarium i Skellefteå om mångfalden inom äldreomsorgen, medverkan i paneldebatt i Malmö om barnomsorgens framtid, medverkan vid Förbundet Sveriges Arbetsterapeuters fullmäktige, besök på plan- och bostadsverket, besök på länsbostadsnämnden i Stockholm, uppvaktning Oskarshamns kommun, uppvaktning från Samlingslokalorganisationskommittén, besöksresa till småföretag i Småland, invigning av SKAPA-mässan samt stipendieutdelning, partidistriktsbesök i Östergötland, besök vid LKAB, SSAB och ASSI i Norrbotten, medverkan vid primärvårdskonferens, uppvaktning Rygginstitutet Sundsvall, uppvaktning om Fagerstas situation nu och på sikt, besök på statens industriverk, överläggningar med Norrlandslänens länsarbetsdirektörer, startskott för Chefsnyckeln 90 i Karlstad, överläggningar länsstyrelsen Östersund, kvinnomisshandelskonferens, anförande vid Tvärkontakt-konferens arrangerad av Sveriges Rationaliseringsförbund, anförande vid TeknikForum-konferens arrangerad av Trollhättans kommun, anförande vid IHM Business School's EG-seminarium.

(Källa: Statsrådsberedningen, pressavdelningen. Utländska engagemang har här uteslutits.)

Tabell 10.4 Departementens kontakter

	Departement													
	SB	JU	UD	FÖ	S	K	FI	U	JO	A	BO	I	C	ME
Statliga myndigheter	27	-16	-12	0	-14	42	-4	1	44	2	-6	-16	9	30
Andra deps tj-män	182	-2	-9	-24	-20	21	-14	-28	30	-25	-12	7	42	39
Allmänheten/uppvaktn	-8	4	-5	-53	18	21	-26	3	44	16	27	-13	-13	53
Organisationer	11	-42	-3	-32	9	26	-19	6	50	36	-8	-9	16	9
Massmedia	39	-12	3	-44	14	41	-17	-11	22	10	-2	-8	-22	50
Internationellt	-10	-42	108	-24	-22	5	-35	-30	0	-9	-46	-24	-55	6
Kommittéer etc	57	0	-21	-3	-12	24	-1	-9	-5	7	11	10	14	18
Riksdagsutskott	71	9	-1	-19	1	28	-5	-4	19	-3	-13	-26	7	7
Företag	-27	-40	31	-31	-37	42	9	-50	-4	-31	17	85	-39	53
Kommuner/landsting	19	-55	-49	-35	87	29	-27	27	1	31	46	-8	71	5
Politiska partier	55	-12	4	-15	9	18	-16	-7	37	15	-25	-19	9	6

Genomsnittligt kontaktomfång. Standardpoäng (avvikelsen från medeltal dividerad med standardavvikelsen), multiplicerad med 100.

tiedepartementen är exempel på sådana departement där de externa kontakterna genomgående ligger på eller under genomsnittet. Inte heller de tillfrågade inom finansdepartementet har några anmärkningsvärt höga kontaktfrekvenser, snarare tvärtom. Det skall återigen påpekas att beräkningen av kontaktfrekvenserna ägt rum per individ och inte per departement, varför storleksfaktorn hela tiden måste tas i beaktande. De högsta kontaktfrekvenserna noteras för små fackdepartement som miljö- och energidepartementet och kommunikationsdepartementet.

Maktens tre källor och tre beståndsdelar

Elva olika områden för kontakter har här uppmärksammats: myndigheter, andra departement, allmänheten, organisationer, massmedia, utlandet, utredningar, riksdagen, företag, kommuner och partier. Vilket inbördes samband finns nu mellan dessa områden? Tjänstemännen och politikerna i departementen kan ses som ett slags gemensamma nämnare. En eventuell specialisering och arbetsdelning i regeringskansliet kan ses som ett indirekt mått på hur pass "nära" eller "långt ifrån" olika områden ligger varandra. Vid några tidigare tillfällen i denna bok har ett liknande resonemang kunnat tillämpas på förhållandena *inom* de olika områden; det vi-

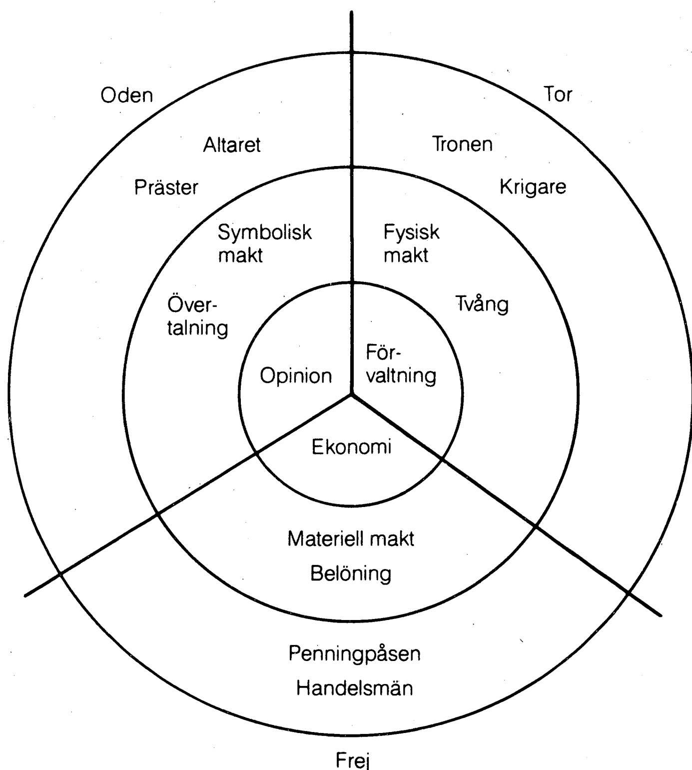
sade sig exempelvis vara möjligt att bestämma ett antal dimensioner eller undergrupper bland departement respektive organisationer (kapitel 2 och 6). En motsvarande analys skall här företas för en jämförelse *mellan* de elva områdena.

Tillvägagångssättet är detsamma som i föregående fall. De parvisa jämförelserna mellan områdena (totalt 55 kombinationer) uttrycks med hjälp av ett mått på statistiskt samband (korrelation). Ett högt samband mellan, för att ta ett exempel, partier och organisationer indikerar att den som har få kontakter med partier i regel också har få kontakter med organisationer, medan omfattande kontakter med partier sammanhänger med omfattande kontakter med organisationer. En beräkning av dessa korrelationer visar att sambanden genomgående är positiva (av utrymmesskäl visas inte matrisen). Detta faktum är endast en återspegling av att kontakternas totala omfattning skiljer sig avsevärt mellan olika tjänstekategorier. Men det intressanta är att sambandens styrka varierar på ett systematiskt sätt. Vissa områden hänger mer ihop än andra. En statistisk dimensionsanalys ger som resultat att tre olika dimensioner kan urskiljas (tabell 10.5).

Den första dimensionen bildas av kommuner/landsting, allmänhet/uppvaktningar, massmedia, organisationer och politiska partier.

Tabell 10.5 Konstellationer av aktörstyper

Aktörstyp	Dimension nummer 1	2	3
1. Opinion			
Kommuner/landsting	78	28	-23
Allmänheten/uppvaktningar	73	6	19
Massmedia	72	14	41
Organisationer	63	45	41
Politiska partier	60	25	36
2. Förvaltning			
Kommittéer/delegationer	7	78	3
Myndigheter	17	73	25
Riksdagsutskott	24	72	21
Andra departements tjänstemän	19	67	10
3. Ekonomi			
Internationellt	11	14	86
Företag	23	22	68



Figur 10.1 Maktens tre källor och tre beståndsdelar

Det är en tolkningsfråga vad som skall anses utgöra den gemensamma nämnaren för dessa delar av samhället. Det är emellertid föga långsökt att se dem som de viktigaste kanalerna för opinionsförmedling.

Den andra dimensionen utgörs av kommittéväsendet, myndigheter, riksdagsutskott och tjänstemän i andra departement. Det är den statliga förvaltningens olika grenar som här samlas i en grupp.

Den tredje dimensionen består av internationella kontakter och kontakter med företag.

Enkätundersökningen handlade om mer än 300 olika typer av kontakter. Vad som nu framträder är en sammanfattning av en sammanfattning. När en politiker eller tjänsteman i regeringskansliet blickar ut över världen uppträder verkligheten i tre olika skepnader: folket, staten och de yttre strukturerna.

De tre generella dimensioner som på detta sätt kan härledas ur myllret av enskilda kontakter handlar om *opinion, förvaltning* och *ekonomi.*

Dessa tre dimensioner har en uppenbar släktskap med en huvudådra i den generella diskussionen om maktens gestaltning. Makt, sägs det ofta, kan ta sig tre olika uttryck. Makt har tre olika källor. Figur 10.1 sammanställer dessa beröringspunkter.

Ett resonemang som detta skall betraktas med viss distans. Makt är inget väsen, som i sig har den ena eller andra egenskapen. Däremot kan man tolka och förstå makt med hjälp av olika begrepp och intellektuella redskap.[1] Att betrakta makt med utgångspunkt från en tredelning är en av många möjliga tillvägagångssätt. Inslaget av talmystik, anspelningar på det heliga tretalet, är sannolikt en orsak till att makt i många olika sammanhang tolkats och uppfattats just i termer av dessa tre dimensioner.[2]

"Makten är", skriver John Kenneth Galbraith, "starkt underkastad regeln om tretalet".[3] En form av makt är *betingad* makt, makt som utövas genom förändring av övertygelse: "Övertalning, utbildning eller anslutning till vad som samhälleligt synes naturligt, rätt och riktigt gör att individen underkastar sin vilja någon annans eller några andras." Den andra formen av makt är *tvingande* makt. Denna "framkallar underkastelse genom att åsamka eller hota med tillämpligt negativa följder". Den tredje formen är *kompensatorisk* makt, makt genom positiv, exempelvis pekuniär, belöning.[4]

Sociologen Amitai Etzioni har på liknande sätt utvecklat en indelning i *övertalning, tvång* och *belöning*. Denna bygger på en teori om att det finns tre olika medel att utöva makt, nämligen *symboliska, fysiska* och *materiella* medel.[5]

En analys av samhällets klasstruktur kan med fördel ta sin utgångspunkt i en uppdelning i olika typer av makt, av vilken *makt-*

1. Jfr Olof Petersson, red., *Maktbegreppet*, Carlssons, Stockholm 1987.
2. För en jämförelse med andra tänkbara indelningar, se Olof Petersson, *Metaforernas makt*, Carlssons, Stockholm 1987, s. 106 ff. Ett alternativ med fyra typer utvecklas i Talcott Parsons anda av den tyske sociologen Richard Münch: *Theorie des Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1982, särsk. s. 129 ff.
3. John Kenneth Galbraith, *Maktens anatomi*, Forum, Stockholm 1985, s. 14.
4. Galbraith, s. 14 ff.
5. Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, 2 uppl., The Free Press, New York 1975.

bas som aktualiseras. Man kan därvid urskilja tre olika dimensioner av klassbegreppet: *kunskap*, *hierarki* och *kapital*.[6]

Det gamla etablerade samhällets tre grundinstitutioner, *altaret*, *tronen* och *penningpåsen*, återspeglar samma indelning.

Fransmannen Georges Dumézil konstaterar att den indo–europeiska kulturens samhällsuppfattning kommer till uttryck i tre typer av gudar, vilka motsvarar de tre sociala huvudkategorierna i det dåvarande samhället: *präster*, *krigare* och *herdar/jordbrukare/handelsmän*.

En motsvarande tredelning förekommer även i den fornnordiska mytologin. Är det *Oden, Tor* och *Frej* som kan skönjas bakom maktspelet i det sena 1980-talets Sverige?

Funktionella, sektoriella och territoriella nätverk

De olika kontakternas frekvens och variation kan sålunda utnyttjas för en analys av nätverkens struktur. Det är fråga om att urskilja mönster av relationer. Graden av detaljrikedom i den tecknade bilden är beroende av valet av perspektiv. På den högt aggregerade nivå som ovan valts kommer mönstret att framstå som starkt stiliserat. Utgångspunkten var här elva större områden, vilka visade sig kunna reduceras till tre generella dimensioner.

En motsatt ansats skulle vara att söka göra en totalinventering av samtliga aktörer vilka på det ena eller andra viset kommer i kontakt med den politiska maktens centrum. Redan ett försök att karaktärisera huvudaktörerna inom en enda sektor, bostäder och byggande, ledde som framgått av kapitel 1 till en förteckning med uppemot 200 kollektiva aktörer. En grov överslagsberäkning ger vid handen att motsvarande inventeringar inom samhällslivets andra områden skulle resultera i tusentals, kanske omkring 10 000 organisationer och institutioner.

Enkätundersökningens urval kan ses som en kompromiss mellan å ena sidan önskemålet om fullständighet och å andra sidan den praktiska genomförbarheten av en frågeundersökning av denna typ.

6. Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, s. 183 ff.

Frågeformuläret namngav drygt 200 externa aktörer. Huvudkriteriet för detta urval är politisk betydelse. Strävan har varit att inkludera de tyngsta, de allra viktigaste aktörerna.

Den statistiska bearbetning som nu skall redovisas grundas på samtliga dessa externa aktörer. De frågor som inte ingår är således de som handlar om regeringskansliets interna kontakter, dvs med andra departement (inte heller kontakter med kommittéer och arbetsgrupper knutna till departement ingår i den följande bearbetningen).

Metodiken är densamma som vid de dimensionsanalyser som tidigare redovisats. De parvisa jämförelserna mellan aktörerna baseras på korrelationsberäkningar. Korrelationsmatrisen redovisas inte här; antalet celler i denna matris överstiger 23 000. På grundval av denna korrelationsanalys bestäms dimensionaliteten med hjälp av principalkomponentanalys. Beräkningen resulterade i ett fyrtiotal dimensioner.

Slutresultatet redovisas i tabell 10.6. För enkelhetens skull visas endast de högsta laddningarna. En laddning är ett uttryck för sambandet mellan respektive aktör och respektive dimension. Det är med ledning av dessa värden som det är möjligt att karaktärisera innebörden av de erhållna dimensionerna.

Det är långt ifrån alltid som det finns en entydig koppling mellan en viss aktör och en viss dimension. De mest betydande överlappningarna visas i tabellens högra kolumn. Ett typexempel utgörs av yrkesorganisationer för läkare/psykologer, vilka hänförs dels till hälso- och sjukvårdens dimension (nummer 11), dels till den dimension som har att göra med professioner (nummer 28).

Ordningsföljden mellan dimensionerna skall inte tillmätas någon större betydelse. Urvalet av aktörer spelar här stor roll, särskilt mot slutet av listan. Vissa av de avslutande dimensionerna (exempelvis nummer 31 och 36) är beroende av en enda aktör. Den mer generella innebörden av dessa dimensioner blir därmed svårbedömbar.

Fördelen med denna dimensionsanalys är att aktörer från olika områden ingår i en och samma bearbetning. Det är därför möjligt att på ett systematiskt underlag bedöma hur kontaktnätverket är strukturerat. Samtliga de tre hypoteser som utvecklades i kapitel 1 är här av intresse. Vilken betydelse har den funktionella principen, den sektoriella respektive den territoriella?

Redan en snabb granskning av de bortemot fyrtio dimensioner-

Tabell 10.6 Maktens nätverk: regeringskansliets externa kontakter

Dimension	Samband med dimensionen (laddning)	Även starkare samband med annan dimension
1. Opinionsföreträdare		
Riksradio	84	
Television	82	
Dagspress	79	
Lokalradio	76	
Nyhetsbyrå	75	
Sveriges Radio AB	75	
Organisationspress	74	
Fack/special/veckopress	71	
Andra massmedier	70	
Närradio	68	
Internationella media	68	
Socialdemokraterna	54	14. De politiska partierna
Riksdagens kammare	52	
Kontakt med allmänheten, enskilda	42	37. Uppvaktningar
Uppvaktning utan anknytning till org.	42	37. Uppvaktningar
2. Branschintressen		
Konsumentvaruindustrier: livs, teko	83	
Kemiska industrier	83	
Verkstadsindustrier	81	
Skogs/pappersindustrier	78	
Gruv/stål/järnindustrier	78	
Parti- och detaljhandel	74	
Data/elektronikföretag	70	
Transportföretag	61	8. Kommunikationsväsendet
Banker, finansbolag	61	6. Kapitalmarknaden
Statens industriverk	50	
Styrelsen för teknisk utveckling STU	48	
Försäkringsbolag	44	6. Kapitalmarknaden
Grossistförbundet	44	22.Exportintressen
Regionala utvecklingsfonder	37	
Småföretagens riksorganisation SHIO	26	
3. Jordbruket		
Lantbruksstyrelsen	83	
Lantbruksnämnder	78	
Skogsstyrelsen	76	
Riksdagens jordbruksutskott	72	
Skogsvårdsstyrelser	72	
Statens jordbruksnämnd	69	
Fiskeristyrelsen	67	
Livsmedelsverket	66	
Jordbrukets regleringsföreningar	61	
LRF	56	
Hushållningssällskap	52	
Yrkesorganisation: agronomer, jägmästare m fl	49	
Naturvårdsverket	43	17. Energisektorn
Domänverket	41	

Tabell 10.6 Maktens nätverk (forts.)

Dimension	Samband med dimensionen (laddning)	Även starkare samband med annan dimension
4. Föreningslivet		
Idrottsorganisation	74	
Ungdomsorganisation	74	
Nykterhetsorganisation	71	
Friluftsorganisation	70	
Folkbildningsorganisation	55	
Kvinnoorganisation	55	
Handikapp/patientorganisation	53	11. Hälso- och socialvården
Föräldraorganisation	52	
Pensionärsorganisation	50	
Studentorganisation	47	
Lokal aktionsgrupp	46	
Fredsorganisation	46	
Invandrarorganisation	46	25. Invandring
Kulturorganisation	45	19. Kultur
Humanitär hjälporganisation	44	23. Bistånd
Miljöorganisation	38	
5. Rättsväsendet		
Hovrätter	83	
Kammarrätter	82	
Högsta domstolen	78	
Tingsrätter	78	
Regeringsrätten	75	
Länsrätter	73	
Riksdagens justitieutskott	52	27. Rättskontroll
Justitieombudsmannen	50	
Riksåklagaren	48	16. Polis/kriminalväsendet
Försäkringsrätterna	44	32. Socialförsäkring
Lagrådet	43	27. Rättskontroll
Datainspektionen	41	27. Rättskontroll
Åklagarmyndigheter	41	16. Polis/kriminalväsendet
Kriminalvården	41	16. Polis/kriminalväsendet
6. Kapitalmarknaden		
Bankinspektionen	82	
Stockholms fondbörs	77	
Löntagarfonder	70	
Försäkringsinspektionen	67	
Riksbanken	66	
Allmänna pensionsfonden	64	
Riksgäldskontoret	64	
Aktieägarorganisation	58	
Bankföreningen	57	
Riksdagens finansutskott	54	
Banker, finansbolag	52	2. Branschintressen
Försäkringsbolag	45	2. Branschintressen

Tabell 10.6 Maktens nätverk (forts.)

Dimension	Samband med dimensionen (laddning)	Även starkare samband med annan dimension
7. Främmande länder		
Myndighet etc i Central/Sydamerika	84	
Myndighet etc i Asien	80	
Myndighet etc i Australien/N Zeeland/Oceanien	80	
Myndighet etc i Afrika	77	
Myndighet etc i Östeuropa	76	
Myndighet etc i Nordamerika	72	
Myndighet etc i Västeuropa	52	13. Europa
Annan internationell organisation	46	13. Europa
FN-organ	41	13. Europa
8. Kommunikationsväsendet		
Riksdagens trafikutskott	83	
Statens järnvägar	82	
Vägverket	81	
Sjöfartsverket	74	
Luftfartsverket	70	
Postverket	66	
SMHI	65	
Televerket	62	
Motororganisation	55	
Transportföretag	50	2. Branschintressen
9. Försvaret		
Militära förband och staber	81	
Riksdagens försvarsutskott	79	
Civilförsvaret	77	
Försvarets materielverk	72	34. Försvarsindustri
Försvarets forskningsanstalt	71	
Överstyrelsen för civil beredskap	70	
Statens räddningsverk	69	
Frivillig försvarsorganisation	67	
Värnpliktsverket	61	
10. Arbetsmarknaden		
AMU-styrelsen	83	
Arbetsmarknadsstyrelsen	77	
Länsarbetsnämnder	77	
AMU-myndigheter i länen	72	
Riksdagens arbetsmarknadsutskott	63	
Jämställdhetsombudsmannen	53	
Arbetarskyddsstyrelsen	49	
11. Hälso- och socialvården		
Socialstyrelsen	75	
Riksdagens socialutskott	74	
Statens bakteriologiska laboratorium	65	
Yrkesorganisation: läkare/psykologer m fl	59	28. Professioner
Yrkesorganisation: socialtjänstemän	54	28. Professioner

Tabell 10.6 Maktens nätverk (forts.)

Dimension	Samband med dimensionen (laddning)	Även starkare samband med annan dimension
11. Hälso- och socialvården, forts.		
Landstingsförbundet	54	33. Regionala/lokala intressen
Landsting	49	
Handikapp/patientorganisation	44	4. Föreningslivet
Riksförsäkringsverket	41	32.Socialförsäkring
12. Skolan		
Länsskolnämnder	86	
Skolöverstyrelsen	76	
Grundskolor och gymnasier	75	
Riksdagens utbildningsutskott	68	
Yrkesorganisation: lärare	65	28. Professioner
13. Europa		
EG	77	
EFTA	76	
OECD	62	
Myndighet etc i Norden	61	
Myndighet etc i övriga Västeuropa	60	7. Främmande länder
Nordiskt samarbetsorgan	54	
FN-organ	46	7. Främmande länder
Annan internationell organisation	43	7. Främmande länder
Kommerskollegium	41	22.Exportintressen
14. De politiska partierna		
Moderata samlingspartiet	86	
Folkpartiet	85	
Centerpartiet	84	
Vänsterpartiet-kommunisterna	76	
Socialdemokraterna	47	1. Opinionsföreträdare
15. Bostadssektorn		
Bostadsstyrelsen	85	
Riksdagens bostadsutskott	82	
Länsbostadsnämnder	81	
Planverket	75	
Boendeorganisation	64	
Lantmäteriverket	54	
16. Polis- och kriminalväsendet		
Lokala polisorganisationen	75	
Rikspolisstyrelsen	73	
Åklagarmyndigheter	67	5. Rättsväsendet
Riksåklagaren	57	5. Rättsväsendet
Kriminalvården	52	5. Rättsväsendet
17. Energisektorn		
Statens kärnkraftsinspektion	80	
Statens strålskyddsinstitut	77	

Tabell 10.6 Maktens nätverk (forts.)

Dimension	Samband med dimensionen (laddning)	Även starkare samband med annan dimension
17. Energisektorn, forts.		
Vattenfall	77	
Statens energiverk	74	
Naturvårdsverket	48	3. Jordbruket
Riksdagens näringsutskott	35	
18. Statens personalpolitik		
SIPU	78	
Statens arbetsmarknadsnämnd	67	
Länsstyrelsernas organisationsnämnd	67	
Statskontoret	58	
Statens arbetsgivarverk	50	
Riksrevisionsverket	48	30. Sifferprod./revision
19. Kultur		
Statens kulturråd	81	
Museer, riksantikvarieämbetet	75	
Riksdagens kulturutskott	70	
Riksarkivet	64	
Kulturorganisation	62	4. Föreningslivet
20. Handeln		
Näringsfrihetsombudsmannen	80	
Marknadsdomstolen	71	
Statens pris- och kartellnämnd	68	
Konsumentverket	62	
Köpmannaförbundet	45	
21. Skatteväsendet		
Länsskattemyndigheter	81	
Lokala skattemyndigheter	80	
Riksskatteverket	69	
Kronofogdemyndigheter	59	
Riksdagens skatteutskott	57	
22. Exportintressen		
Grossistförbundet	61	2. Företag
Sveriges Allmänna Exportförening	61	
Kommerskollegium	56	13. Europa
Handelskammare	50	
Industriförbundet	46	
23. Bistånd		
SIDA	72	
Riksdagens utrikesutskott	57	
Exportkreditnämnden	52	
Humanitär hjälporganisation	47	4. Föreningslivet
Organisation för internationell fråga	47	

Tabell 10.6 Maktens nätverk (forts.)

Dimension	Samband med dimensionen (laddning)	Även starkare samband med annan dimension
24. Arbetsmarknadsorganisationerna		
TCO	73	
SACO	73	
LO	60	
SAF	46	
25. Invandring		
Diskrimineringsombudsmannen	78	
Invandrarverket	70	
Invandrarorganisation	53	4. Föreningslivet
Riksdagens socialförsäkringsutskott	45	32.Socialförsäkring
26. Näringsrätt		
Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR	61	
Sveriges advokatsamfund	59	
Försäkringsbolagens riksförbund	52	
Riksdagens lagutskott	48	
27. Rättskontroll		
Riksdagens konstitutionsutskott	65	
Justitiekanslern	47	
Riksdagens justitieutskott	45	5. Rättsväsendet
Datainspektionen	44	5. Rättsväsendet
Lagrådet	44	5. Rättsväsendet
28. Professioner		
Yrkesorg.: jurister/ekonomer/samhällsvetare	66	
Yrkesorg.: journalister/kulturarbetare m fl	64	
Yrkesorg.: socialtjänstemän	52	11. Hälso- och socialvården
Yrkesorg.: lärare	48	12. Skolan
Yrkesorg.: läkare/psykologer	47	11. Hälso- och socialvården
Yrkesorg.: tekniker/naturvetare	44	
29. Forskning		
Universitet och högskolor	70	
Forskningsråd	58	
Universitets- och högskoleämbetet	58	
30. Sifferproduktion/revision		
Riksrevisionsverket	53	18. Statens personalpolitik
Statistiska centralbyrån	50	
31. Prospektering		
Sveriges geologiska undersökning	65	
32. Socialförsäkring		
Riksförsäkringsverket	65	11. Hälso- och socialvården
Försäkringsrätterna	62	5. Rättsväsendet
Riksdagens socialförsäkringsutskott	41	25. Invandring

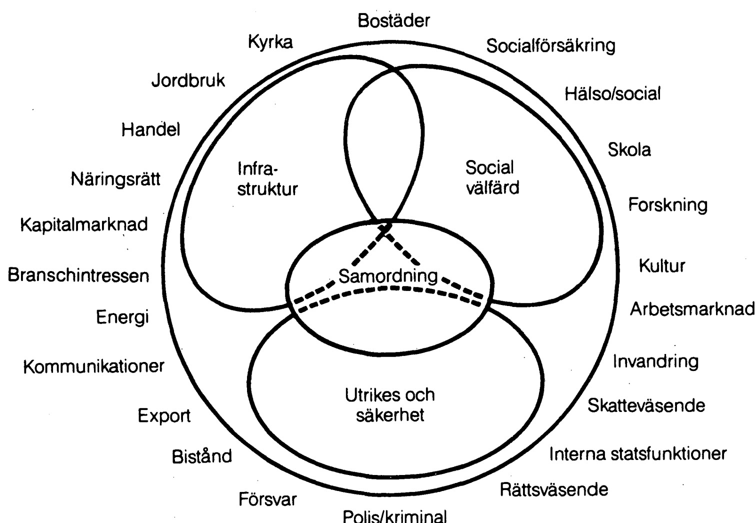
Tabell 10.6 Maktens nätverk (forts.)

Dimension	Samband med dimensionen (laddning)	Även starkare samband med annan dimension
33. Regionala/lokala intressen		
Landstingsförbundet	41	11. Hälso- och socialvården
Svenska kommunförbundet	40	
Kommuner	39	
Konsumentkooperationen	31	
Länsstyrelser	30	
34. Försvarsindustri		
Affärsverket FFV	70	
Försvarets materielverk	45	9. Försvaret
35. Kyrkan		
Svenska kyrkan	71	
Kammarkollegiet	59	
36. Upphovsrätt		
Patent- och registreringsverket	59	
37. Uppvaktningar		
Kontakt med allmänheten, enskilda	52	1. Opinionsföreträdare
Uppvaktning utan anknytning till org.	51	1. Opinionsföreträdare
PR-konsult eller annan repr för särintresse	38	

na visar att samtliga tre principer har relevans. Många dimensioner som utkristalliserar sig har det gemensamt att de karaktäriserar sektorer, väsenden uppbyggda kring bestämda politiska sakområden. Men därjämte förekommer såväl territoriellt definierade dimensioner som funktionella grupperingar.

De sektoriella dimensionerna åskådliggörs i figur 10.2. Cirkeln markerar regeringskansliet; den stiliserade bilden av departementsstrukturen grundas på den i kapitel 2 redovisade dimensionsanalysen.

Det skall påpekas att sektorernas inbördes placering inte gör anspråk på exakthet. Även om det i flertalet fall råder en bestämd koppling mellan en viss sektor och visst departement finns det också exempel på sektorer som förenar flera olika departement. Branschintressena (dimension nummer 2) berör industridepartementet, UD:s handelsavdelning och miljö- och energidepartementet. Handeln (dimension 20) förbinder finans-, jordbruks-, kom-



Figur 10.2 Regeringskansliet och de sektoriella nätverken

munikations- och industridepartementen, i viss mån dessutom UD:s handelsavdelning. Rättskontroll (dimension 27) berör såväl statsrådsberedningen, justitiedepartementet som civildepartementet.

I figuren har tre dimensioner samlats under en enda rubrik, interna statsfunktioner. Härmed avses statens personalpolitik (dimension 18), rättskontroll (27) samt sifferproduktion/revision (30).

Även om gränsdragningen mellan sektoriella och funktionella nätverk kan vara klar i teorin är dess tillämpning i praktiken inte alltid självklar. Ett exempel utgörs av rättsväsendet (dimension 5). Det rör sig här i ett avseende om urtypen för en funktionell princip: den dömande makten är avskild som en separat gren av statsverksamheten. I det perspektiv som här anlagts, kontakterna med regeringskansliet (här i främsta rummet med justitiedepartementet),

framstår emellertid de dömande organen också som delar av ett större nätverk, vilket även omfattar polis- och åklagarväsende, riksdagens justitieutskott, JO och datainspektionen. I vilken mån departementsreformen hösten 1988, då vissa av justitiedepartementets uppgifter överfördes till civildepartementet, har påverkat denna struktur låter sig här inte besvaras.

Bilden av de stora sektoriella nätverken i dagens Sverige kan ge upphov till många reflektioner. Det visar sig bland annat att det kan vara alltför förenklat att tala om relationen mellan "näringslivet" och staten. Dimensionsanalysen urskiljer inte en enda ekonomisk sektor utan fem olika sektorer, var och en med en distinkt profil. Ett nätverk har branschintressen som gemensam grund (dimension 2). Intressena knyter sig till investeringar, teknisk utveckling, branschstöd och regionalpolitik. Ett annat nätverk handlar om kapitalmarknaden (dimension nummer 6). Motparten är här i första hand finansdepartementet. Frågor som här aktualiseras är exempelvis bankernas verksamhet, aktiemarknaden, lånemarknaden och försäkringsverksamhet. Handeln utgörs av den dimension (nummer 20) som bildas av NO, marknadsdomstolen, SPK, konsumentverket/KO och köpmannaförbundet. En fjärde näringslivsrelaterad dimension förenar exportintressen (dimension nummer 22). Den femte dimensionen (nummer 26), här kallad näringsrätt, har bl.a. att göra med revisorers och advokaters verksamhet. Härtill kan också läggas den betydelsefulla arbetsmarknadsdimensionen (nummer 10).

Dessa näringslivets nätverksstrukturer är ett uttryck för att statens förhållande till marknadsekonomin är dubbelt. Å ena sidan uppträder staten som stödjande och initierande när det gäller investeringar, branschutveckling och export, å andra sidan ingriper staten reglerande och kontrollerande på olika marknader, inte minst på kapitalmarknaden och konsumentvarumarknaden.

Kartan över de sektoriella nätverken ger sålunda en sammanfattande bild av de kontakter som löper mellan den centrala statsmakten och intressegrupper inom olika delar av samhället. Men minst lika intressant är att reflektera över vilka sektoriella nätverk som *inte* kommer till uttryck. En stor lucka utgörs av miljöintressena. Miljön har inget eget nätverk. Frånvaron torde inte bero på egenheter i mättekniken; antalet latenta aktörer är i enkätformuläret tillräckligt stort för att de på samma sätt som för andra politikområden skul-

le kunna bilda en egen dimension.

Det kan finnas flera förklaringar till att miljön saknar ett eget nätverk. Miljöfrågan har visserligen varit aktuell i flera årtionden, men först nyligen har miljöfrågorna givits ett eget departement. Kanske har det inte hunnit gå tillräckligt långt tid för att ett finmaskigt väsende skall ha hunnit utveckla sig såsom skett på många andra, äldre politikområden.

Eller också har miljöfrågan en annan karaktär, är av såpass stor och övergripande karaktär att den inte kan reduceras till ett snävt sektorsintresse. I så fall kanske det finns ett samband mellan sakinnehåll och politisk beslutsform. Det finns i ett land som Sverige etablerade rutiner för att lösa politiska problem, en beslutskultur som har en stor vana att "göra politiska reformer". Frågan är om denna invanda politiska beslutsprocess är lika effektiv när det gäller att lösa de stora miljöproblemen.

Figuren över de sektoriella nätverken rymmer drygt två tredjedelar av de dimensioner som kunde urskiljas i den stora analysen av regeringskansliets externa kontakter. De resterande dimensionerna är av två slag, dels uttryck för opinion och organiserade intressen, dels av territoriell karaktär.

Alla nätverk är sålunda inte sektoriellt orienterade. Den allra första dimensionen kan exempelvis inte hänföras till något visst politiskt sakområde. Dimensionen bildas först och främst av massmedia, men också av det socialdemokratiska partiet, riksdagens kammare, uppvaktningar samt direktkontakt med allmänheten. Det rör sig om olika slag av opinionsföreträdare. De flesta sektoriella nätverk rymmer visserligen, som exemplet från bostads- och byggsektorn visade, ett större eller mindre antal specialiserade facktidskrifter. Men förekomsten av sektorsövergripande media såsom dagspress, radio och television bidrar till att skapa en typ av nätverk som snarare följer en funktionell än en sektoriell princip.

Den fjärde dimensionen, föreningslivet, är på sitt sätt också sektorsövergripande. Visserligen finns många föreningar som är djupt integrerade i sektoriella nätverk; handikapp- och patientorganisationer, invandrarorganisationer, kulturorganisationer respektive humanitära hjälporganisationer är exempel härpå. Men staten ger också ett generellt stöd åt det frivilliga föreningsväsendet och det finns härmed en etablerad koppling mellan "staten" och "det civila samhället".

De politiska partierna bildar också en separat dimension (nummer 14). Specialiseringen i regeringskansliet sker här mindre efter departementslinjer utan i första hand efter tjänstetyp. Uppdelningen politiker/tjänstemän kommer här givetvis tydligt till uttryck.

Att arbetsmarknadsorganisationerna bildar en egen dimension (nummer 24) är långt ifrån självklart, i all synnerhet som arbetsmarknaden utkristalliseras i ett eget nätverk (dimension 10). Detta resultat understryker ytterligare vad som tidigare framhållits, nämligen att arbetsmarknadens centrala parter fyller en roll i svensk politik som går vida utöver den snäva arbetsmarknadens domän.

Ytterligare två dimensioner kan föras till den kategori av mer funktionellt än sektoriellt organiserade nätverk, nämligen professioner (dimension 28) och uppvaktningar (dimension 37).

Tre dimensioner har en territoriell innebörd. Två av dessa rör utrikes kontakter. Den ena (dimension 7) handlar i första hand om utomnordiska förbindelser. Den andra (dimension 13) är mer blandad, men har i första hand att göra med europeiska kontakter. Som tredje territoriell dimension (nummer 33) urskiljs en grupp av regionala och lokala intressen.

Dessa tre dimensioner är inte helt glasklara till sin exakta innebörd, men deras förekomst antyder att nätverksstrukturen även har en territoriell aspekt. Det kan till yttermera visso vara så att det inom såväl de sektoriella som de funktionella nätverken ryms territoriella skiljelinjer. De geografiska spänningarna kan gå tvärs igenom andra nätverk.

En fullständigt genomförd arbetsdelning efter territoriella principer skulle innebära att vissa personer enbart var avdelade för exempelvis europeiska kontakter, medan andra hade som enda uppgift att svara för exempelvis kommunala kontakter. Man skulle kunna föreställa sig världen organiserad som ett hotell med åtta våningar. En del tjänstgör enbart på den globala åttonden våningen, möjligen med något sporadiskt ärende ner till den europeiska sjunde våningen. Andra har exempelvis sin huvudgärning förlagd till riksnivåns våning fem, med vissa avstickare till den nordiska sjätte våningen och länsnivåns fjärde etage.

Denna teoretiska renodling kan läggas till grund för en modell för hur nätverksstrukturen skulle se ut under fullständig geografisk specialisering. Beräkningarna redovisas inte här, men ett systema-

tiskt korrelationsmönster uppträder. Antag att man konstruerar separata frekvensmått för kontakterna med olika territoriella nivåer, dvs. "hotellets våningar". Kontakterna med nivå 8 skulle då ha ett relativt starkt samband med kontakterna med nivå 7. Sambandet mellan nivåerna 8 och 6 skulle vara något svagare, mellan 8 och 5 ännu svagare etc. Den lägsta korrelationen borde sålunda finnas mellan hotellets översta och understa våning.

Det går i enkätmaterialet att konstruera sammanlagda index för kontakter på sju olika geografiska nivåer. Den globala/utomeuropeiska nivån karaktäriseras av kontakterna med FN-organ, med svenska beskickningar utanför Europa samt med ministerier, myndigheter, organisationer eller företag i utomeuropeiska länder. På motsvarande sätt kan mått konstrueras för kontakterna på europeisk nivå, nordisk nivå, riksnivå (där analysen kan begränsas till centrala ämbetsverk belägna i Stockholm, dvs icke utlokaliserade verk), regional nivå, kombinerad regional och lokal nivå (för exempelvis politiska partiers och intresseorganisationer regionala/lokala instanser) samt kommunal nivå.

En sambandsanalys av de parvisa kombinationerna av territoriella nivåer kan därefter beräknas. En sådan bearbetning har också gjorts med uteslutande av utrikesdepartementet resp. de internationella sekretariaten, för att kontrollera för den territoriella specialisering som redan från början finns inbyggd i departementsorganisationen. Tabellerna visas av utrymmesskäl inte här.

Det allmänna resultatet av dessa analyser är att en viss geografisk specialisering existerar i så mening att vissa befattningshavare företrädesvis är orienterade mot internationella kontakter medan det finns en annan grupp som har övervägande lokala och regionala kontakter. De lägsta sambanden, och därmed de största "avstånden", noteras också mycket riktigt för kombinationerna mellan å ena sidan utomnordiska kontakter och å andra sidan regionala och lokala kontakter. Systematiken i mönstret är däremot långt ifrån perfekt. Fingraderingarna inom de internationella respektive de regionala/lokala kontakterna tillför relativt lite. De viktigaste territoriella skiljelinjerna fångas fortfarande med den enkla tredelningen internationellt, nationellt och regionalt/lokalt.

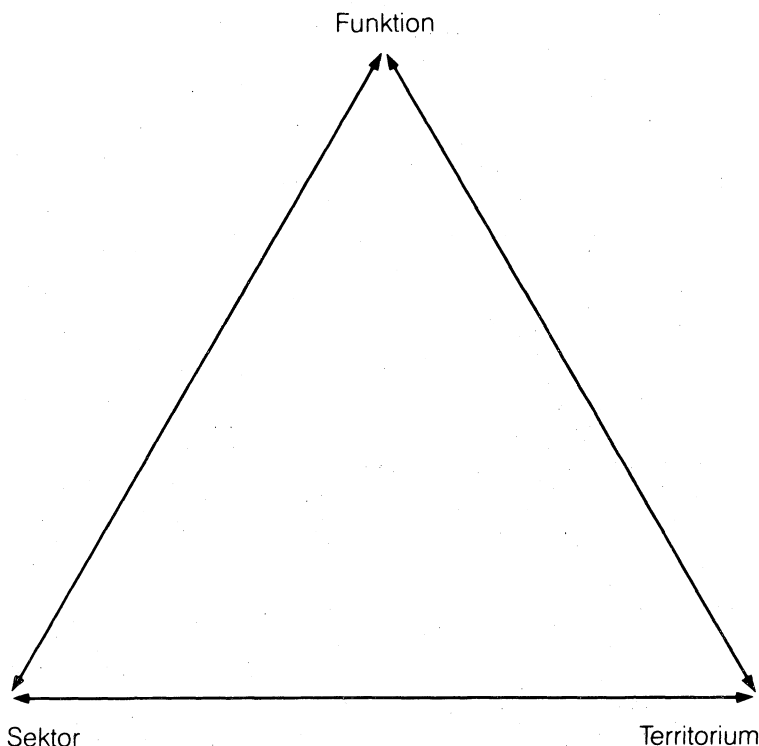
11. Strukturernas instabilitet

Strukturer. Nätverk. Järntrianglar. Olika bilder har kommit till användning för att beskriva förbindelserna mellan olika beslutsfattare och maktgrupper. Men metaforer som dessa börjar lätt leva sitt eget liv. Det intryck av makten som här frammanas är den cementhårda monoliten, de åtsnörda repen, den sammansvetsade metallkonstruktionen.

Resultatet av det slags metod som valts för denna undersökning blir en stillbild av mönstret i ett enda land vid ett enda tillfälle. Intrycket av stabilitet, av orörlighet blir därmed det dominerande. Det hade varit önskvärt, men av praktiska skäl dessvärre inte genomförbart, att sätta in resultaten såväl i ett jämförande som ett historiskt perspektiv. Hur mycket skiljer sig den svenska nätverksstrukturen från förhållandena i andra länder? Hur såg mönstret ut i Sverige för två år sedan, för fem, tio eller femtio år sedan? Varje jämförelsepunkt hade bidragit till att relativisera resultaten, till att understryka det villkorliga och kanske tillfälliga i många av de konstellationer som uppträder i ett visst ögonblick.

Men redan det teoretiska perspektiv som anlagts i denna studie antyder att det finns starka spänningar inbyggda i det skenbart stabila maktsystemet. Undersökningen har visat att samtliga tre generella principer är relevanta och sätter sin prägel på de rådande konstellationerna. Men principerna om funktionell, sektoriell respektive territoriell organisering låter sig inte utan vidare förverkligas samtidigt. Det finns starka latenta konflikter mellan varje parvis kombination av dessa principer (figur 11.1).

Vad som i förstone kan te sig som en stabil koloss kan i själva verket ses som en temporär avvägning mellan sinsemellan motstridande principer och strävanden. Det iakttagna nätverket är därmed bara en återspegling av ett pågående triangeldrama.



Figur 11.1 Spänningar mellan tre organisationsprinciper

Spänningen mellan de funktionella och sektoriella principerna

Den funktionella principen innebär att den klassiska maktdelningstanken sätter sin prägel på maktens organisering. Ansvaret för vissa offentliga funktioner åvilar särskilda, självständiga organ. Typexemplet är den dömande makten; domstolarna skall inta en i förhållande till den politiska makten och till särintressen oberoende ställning.

Den sektoriella principen innebär att politiken organiseras som mer eller mindre informella "väsenden" inom avgränsade politikområden. De funktionella gränserna förlorar här i betydelse; deltagarna kan komma från såväl myndigheter, riksdagsutskott,

departement, forskningsorgan som intresseorganisationer. Ofta utvecklas inom en sådan sektor ett slags särkultur, en gemensam värdering av sektorns överordnade intressen och en pragmatisk stil för beslutsfattande.

Det är därmed uppenbart att den funktionella principen kan komma i kollision med den sektoriella. Det förvånande är snarast att denna typ av konflikt inte uppmärksammas oftare.

Ett sådant spänningselement finns mellan å ena sidan rättskipningens krav på tydlig lagstiftning och objektiv rättstillämpning och å andra sidan sektorernas informella beslutsprocess, som något hårdraget innebär att allt är förhandlingsbart.

Vad som ofta beskrivs som det positiva i svensk politisk kultur, nämligen det informella, pragmatiska draget ("låt oss förnuftiga karlar sätta oss ner och prata om saken så skall vi nog komma överens"), får därmed en baksida.[1] Vissa saker är inte alltid förhandlingsbara. De funktionella kompetensgränserna riskerar att suddas ut.

Man kan också se massmedia som ett uttryck för den funktionella organisationsprincipen. Tidningars och etermedias redaktioner skall stå oberoende gentemot andra maktgrupper. Massmedias självständighet är tillsammans med offentlighetsprincipen en av de viktigaste förutsättningarna för att åstadkomma en effektiv kontroll av makthavarna.

Frågan är nu hur massmedias ställning förhåller sig till den sektoriella principen. En del av svaret är att en stor andel av massmedia, inte minst facktidskrifterna, är djupt integrerade i skilda sektorer. I själva verket spelar denna specialiserade press en mycket betydelsefull roll för att upprätthålla kommunikationen inom de sektoriella nätverken.

Men stora delar av massmedia kan inte hänföras till någon speciell sektor. Ett viktigt resultat i föregående kapitel var att massmedia ingår i ett block av opinionsförmedlare som går tvärs över sektorsgränserna.

Den betydelse som dagspress, radio och television spelar för dagens beslutsfattande kan knappast tillräckligt understrykas. Massmedia spelar inte endast rollen som förmedlare av information och

1. Jfr Olof Petersson, "Svenska hygglighetens baksida", *Dagens Nyheter*, 12 juni 1988.

som arena för utspel och dagordningssättande. Själva medias logik och sätt att berätta har färgat av sig på det sätt som politik idag bedrivs och uppfattas.

Den norska maktutredningen har troligen främst blivit känd för två huvudresultat. Det ena är att samhället blivit mer och mer "mediavridet". Det andra är att samhället blivit mer och mer "segmenterat".

Men hur kan ett samhälle samtidigt vara mediavridet och segmenterat? Finns här återigen inte en konflikt mellan den funktionella och den sektoriella principen?

I ett mediavridet samhälle bedrivs politiken på massmedias villkor. Politiken blir en offentlig gatuteater där de gångbara metoderna är tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, konkretisering och personifiering.[2]

I ett segmenterat samhälle bedrivs politiken av ett fåtal intressenter inom avgränsade bås, under kompromisser dolda för offentlig insyn.

Det måste bli allt svårare att bedriva sektorspolitik i ett mediavridet samhälle. Plötsligt flammar fotoblixtarna i sektorns hörn, en mumlande avsidesreplik i ett internt förhandlingsspel ekar över torget.

Kanske är de sektoriella nätverkens storhetstid förbi. De förknippas i mycket med välfärdsstatens expansiva skede. Att bygga reformer blev av bygga väsenden. Så länge mängden aktörer var avgränsad och så länge det fanns en stark värdegemenskap inom sektorn fungerade systemet effektivt. Nu utmanas många sektorer, både inifrån och utifrån. Sektorspolitiken blir därmed alltmer defensiv.

Spänningen mellan de sektoriella och territoriella principerna

Den perfekta sektorn är genomorganiserad uppifrån och ner. X-departementet och X-verket har till sitt förfogande läns-X-nämnder och på lokal nivå finns överallt kommunala X-nämnder. Det är up-

2. T.ex. Gudmund Hernes, "Media: struktur, vridning, drama", *Nytt norsk tidsskrift*, 1984:1, s. 44 f.

penbart att en sådan sektor lätt börjar leva sitt eget liv, får ett intresse av att överleva och vidareutvecklas.

Det som varit en fördel har efter hand kommit att ses som en nackdel. Sektorsbyråkratierna har blivit för stora, för stela och för mäktiga. Lösenordet är nu avsektorisering.

Alternativet heter decentralisering. Det lokala området, inte politikens sektorer, blir grundvalen för organisationen. "Områdesstrategin" anses vara överlägsen "sektorsstrategin" av flera skäl. Ökad lokal autonomi har stora fördelar i en mer och mer instabil miljö där kraven på flexibilitet och kreativitet växer. En reell likvärdighet fordrar att politiken kan anpassas efter lokala förhållanden. Områdesmodellen innebär en helhetssyn på individen; välfärdspolitiken kan samordnas tvärs över sektorsgränserna.[3]

Flera centrala moment i de senaste årens förvaltningspolitik innebär en förskjutning från sektorsprincipen till den territoriella principen.[4] Uppgifter överförs från centrala statliga förvaltningsmyndigheter till kommunerna. Kommunerna ges ökad självständighet. Normgivningen förskjuts i riktning mot avreglering och ramlagstiftning. De centrala ämbetsverkens roll ändras från ordergivning till information och tillsyn. Länsförvaltningen samordnas genom att sektorsorgan inordnas i länsstyrelserna. Kommundelsnämnder övertar de specialiserade facknämndernas uppgifter.

Det är ofrånkomligt att sådana organisationsförändringar leder till konflikter. Gårdagens hjältar, sektorsspecialisterna, blir dagens förlorare. Särskilt kännbar blir förändringen på organisationens mellersta nivå. När pyramiderna rivs blir ofta spetsen och basen kvar medan mellannivån försvinner. I en del nyligen omorganiserade kommuner går resterna av de gamla facknämnderna under benämningen "depressionens öar". Uppgifterna flyttas över till lokala enheter.

Därför kan de sektoriella nätverken på central nivå se mer stabila ut än de i själva verket är. Avsektoriseringen håller på att under-

3. Janerik Gidlund, *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner: Strategier för morgondagens offentliga sektor*, FRN/Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm 1986.
4. Jfr den socialdemokratiska regeringens förvaltningspolitiska manifest *Den offentliga sektorns förnyelse*, skr. 1984/85:202.

minera själva fundamentet för många gamla sektorer. Segmentens betongpelare blir raukar på decentraliseringens klippstrand.

Parallellt med den pågående decentraliseringen pågår en accelererande internationalisering. Sektorisering kan i och för sig mycket väl förenas med internationalisering. Likaväl som en sektor kan konstrueras som en hierarki av centrala, regionala och lokala nivåer inom ett enskilt land kan den utsträckas även genom internationella förgreningar. Många etablerade sektorer har på sitt sätt en egen "utrikespolitik", med formella och informella förbindelser till motsvarande institutioner i andra länder, till fackorgan inom internationella organisationer och till sektorns egna internationella samarbetsorgan.

Det finns trots allt en inbyggd spänning mellan sektorsprincipen och den nu pågående internationella integrationsprocessen. Strävandena går inte minst ut på att underlätta rörligheten över gränserna genom att avskaffa handelshinder och andra nationella särbestämmelser. Det är emellertid just dessa nationella, historiskt framväxta regelsystem som i många fall kommit att konstituera de sektoriella väsendena. Den internationella integrationsprocessen kan därför komma i konflikt inte endast med den nationella autonomin utan även med den sektoriella.

Spänningen mellan de funktionella och territoriella principerna

Det är teoretiskt helt möjligt att förena funktionella och territoriella principer. Den amerikanska författningen bygger, för att ta ett enda exempel, på en kombination av horisontell och vertikal maktdelning. En uppdelning mellan statsmaktens olika grenar förenas med ett federalt statsskick. Ett system med vikter och motvikter kan naturligtvis i princip förverkligas inte bara på nationell nivå utan också på hur många regionala och lokala nivåer som helst.

Men när den territoriella dimensionen på senare tid fått förnyad aktualitet är det långt ifrån alltid fråga om en sådan harmonisk förening med den funktionella principen.

Historiskt sett har spänningen mellan de funktionella och territoriella principerna ofta tagit sig uttryck som en avvägning mellan

integration och specialisering. Som tidigare nämnts kom de europeiska nationalstaternas framväxt i första rummet att ske på en territoriell grund. Riket organiserades i geografiska enheter. En statens befallningsman hade uppsikt över många olika angelägenheter inom ett bestämt område. Man brukar tala om en integrerad förvaltningsorganisation.

Liksom inom andra delar av samhällslivet genomgick också den offentliga förvaltningen en förändring i riktning mot centralisering och arbetsdelning. Särskilda myndigheter kom undan för undan att inrättas för speciella ändamål. Med statsverksamhetens tillväxt och den offentliga politikens stigande anspråk följde en alltmer finfördelad och komplex förvaltningsapparat. Integration ersattes av specialisering.

Det synes nu som om denna utveckling kulminerat. Ytterligare tillväxt och specialisering anses inte längre vara möjlig. Den integrerade förvaltningsmodellen är på väg tillbaka.

Utvecklingen från ett territoriellt organiserat samhälle till ett centraliserat och specialiserat hade ett nära samband med utvecklingen från partikularism till universalism. Framväxten av en nationalstat med specialiserade institutioner för lagstiftning, rättskipning och förvaltning var en viktig förutsättning för att förverkliga medborgarskapstankens idéer om frihet, jämlikhet och broderskap.

Spänningen mellan funktionella och territoriella principer kan därför yttra sig som en spänning mellan universalism och partikularism. I den institutionella brytningstid som nu inletts kan därför de grundläggande principerna bakom idén om det universalistiska medborgarskapet få förnyad aktualitet.

Maktutövningen i dagens Sverige sker inte minst genom personliga, informella kontakter. Ett finmaskigt nätverk förbinder regeringen med myndigheter, riksdagsutskott, politiska partier, intresseorganisationer, företag, massmedia och internationella maktcentra.

Den kartläggning som redovisas i denna bok bygger på uppgifter som lämnats av regeringens medlemmar, statsrådens politiska medarbetare samt departementstjänstemännen.

Olof Petersson är statsvetare och ordförande i maktutredningen, därtill författare till en rad böcker i statsvetenskap.

Carlsson Bokförlag

91 7798 259 2